

525  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS  
CONSECUENCIAS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS EN LA ENAJENACION DE  
BIENES INMUEBLES DE LA FEDERACION A FAVOR DE  
TERCEROS NO AUTORIZADOS, ESTIPULADA EN EL  
ARTICULO 29 DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA"

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**VERONICA DE LA CONCEPCION MELGAR MARQUEZ**

MEXICO, D.F.

1994.

FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES



## **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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Cd. Universitaria, 13 de enero de 1994.

C. DIRECTOR GENERAL DE COORDINACION  
ESCOLAR DE LA U. N. A. M.  
P R E S E N T E .

La C. VERONICA DE LA CONCEPCION MELGAR MARQUEZ, ha elaborado en este Seminario a mi cargo, y bajo la dirección del Dr. Eduardo López Betancourt su tesis profesional intitulada: LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA ENAJENACION DE BIENES INMUEBLES DE LA FEDERACION A FAVOR DE TERCEROS NO AUTORIZADOS, ESTIPULADA EN EL ARTICULO 29 DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA", con el objeto de obtener - el grado académico de Licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia la cual llena a mi juicio los requisitos señalados en el artículo 8, -fracción V, del Reglamento de Seminarios para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos.

Atentamente.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario.

DR. RAUL CARVANA Y RIVAS.

INSTITUTO DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
DERECHO PENAL

México, D.F., a 12 de enero de 1994.

SEÑOR DOCTOR RAUL CARRANCA Y RIVAS,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.,  
P R E S E N T E .

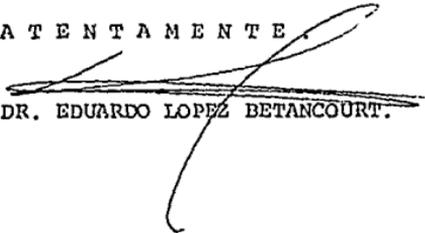
Distinguido señor Doctor:

Me permito comunicar a Usted que de acuerdo a sus indicaciones, - he dirigido la Tesis que presenta la señorita VERONICA DE LA CONCEPCION MELGAR MARQUEZ, para obtener el título de Licenciado en - Derecho, titulada: "LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA ENAJENACION DE BIENES INMUEBLES DE LA FEDERACION A FAVOR DE TERCEROS NO AUTORIZADOS, ESTIPULADA EN EL ARTICULO 29 DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA".

El trabajo de referencia consta de cuatro capítulos y considero - reúne los requisitos reglamentarios, tanto de forma como de fondo, por lo que otorgo mi aprobación respectiva, sometiéndola a su muy respetable y autorizada opinión.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y desearle que este año sea una cadena de éxitos.

A T E N T A M E N T E .



DR. EDUARDO LOPEZ BETANCOURT.

ELB\*mdch.

---

## INDICE

DEDICATORIAS .....	6
HIPOTESIS .....	9
INTRODUCCION .....	11

### CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES DE LA VIVIENDA EN MEXICO .....	15
---	----

A) HISTORICOS .....	15
1.- EPOCA PRECOLOMBINA .....	17
2.- EPOCA COLONIAL .....	17
3.- REFORMA .....	19
4.- EL PORFIRIATO .....	20
5.- LA REVOLUCION MEXICANA .....	21

B) LEGISLATIVOS .....	23
-----------------------	----

C) DOS DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES QUE ACTUALMENTE PROMUEVEN Y FINANCIAN LA VIVIENDA EN MEXICO. ....	30
---	----

1.- INFONAVIT .....	31
a) ANTECEDENTES .....	31
b) MARCO JURIDICO .....	31
c) OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA INSTITUCION .....	32
d) COMPOSICION DE SU PATRIMONIO .....	33
e) ESTRUCTURA INTERNA .....	33

2.- FOVISSSTE .....	34
a) ANTECEDENTES .....	34
b) MARCO JURIDICO .....	34
c) OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA INSTITUCION .....	35
d) COMPOSICION DE SU PATRIMONIO .....	35
e) ESTRUCTURA INTERNA .....	36

## CAPITULO II

NORMATIVIDAD BASICA .....	38
---------------------------	----

A) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES .....	38
B) ESQUEMA LEGAL ORDINARIO .....	47

## CAPITULO III

LEGISLACION COLATERAL APLICABLE .....	66
---------------------------------------	----

A) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	70
B) LEY DE PLANEACION .....	73
C) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES .....	75
D) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .....	81
E) CODIGO PENAL .....	87
F) CODIGO CIVIL .....	94

## CAPITULO IV:

ESTUDIO DOGMATICO DEL ARTICULO 29 DE LA LEY FEDERAL DE LA VIVIENDA .....	99
---	----

A) DOGMATICA JURIDICO PENAL .....	100
B) DELITO - DELITO ESPECIAL .....	102
C) CLASIFICACION DEL DELITO .....	104
1. - Por su gravedad .....	104

---

2.- Por la conducta del Agente .....	105
3.- Por su resultado .....	107
4.- Por el daño que causa .....	109
5.- Por su duración.....	110
6.- Por su culpabilidad .....	112
7.- Por su estructura y composición .....	112
8.- Por el número de sujetos .....	113
9.- Por el número de actos .....	114
10.- Por su forma de persecución.....	114
11.- Por la materia .....	115
12.- Clasificación Legal .....	115
<b>D) PRESUPUESTO DEL DELITO .....</b>	<b>116</b>
1.- Imputabilidad o Aspecto Positivo .....	116
2.- Inimputabilidad o Aspecto Negativo .....	118
<b>E) ELEMENTOS ESENCIALES DEL DELITO .....</b>	<b>122</b>
1.- Conducta .....	122
2.- Ausencia de conducta .....	128
3.- Tipicidad .....	133
4.- Atipicidad .....	137
5.- Antijuricidad .....	138
6.- Causas de Justificación .....	139
7.- Culpabilidad .....	144
8.- Inculpabilidad .....	151
<b>F) ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL DELITO .....</b>	<b>160</b>
1.- Condiciones objetivas de punibilidad .....	160
2.- Ausencia de las condiciones objetivas de punibilidad .....	161
3.- Punibilidad .....	162
4.- Excusas absolutorias .....	162

---

G) VIDA DEL DELITO .....	165
1.- Fase Interna .....	166
2.- Fase externa .....	167
3.- Tentativa .....	168
H) PARTICIPACION .....	171
I.- Concurso de Delitos .....	175
1.- Formal o Ideal .....	175
2.- Material o real .....	184
CUADROS RESUMEN .....	185
CONCLUSIONES .....	186
BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION .....	189

---

## **DEDICATORIAS**

**DIOS:**

Gracias por todas tus bendiciones, por tu consuelo cuando más lo he necesitado y por darme la fortaleza necesaria para concluir esta Tésis.

**A MI PAPA, DOCTOR  
ALFREDO MELGAR MEDINA:**

Gracias por apoyarme a lo largo de mi existencia, con tus sabios consejos y tu gran entusiasmo.

**A MI MAMA, PROFESORA  
PALOMA MARQUEZ ROMERO:**

Gracias por tu paciencia, y Amor que me impulsaron día con día a superarme un poquito más.

**A MIS HERMANOS:**

**ALFREDO MARI CARMEN,  
CONY Y AGUSTIN.**

Con cariño y afecto.

---

**A MIS ABUELOS**

**ALFREDO MELGAR CASTILLEJOS +  
CONCEPCION MEDINA DE MELGAR**

**GUILLERMO MARQUEZ BARAJAS  
MA. TERESA ROMERO DE MARQUEZ +**

Con profundo agradecimiento y respeto.

**A MIS TIOS**

**LIC. ROGELIO MELGAR MEDINA  
LIC. ARMANDO MELGAR MEDINA  
LIC. ARTURO MELGAR VILLASEÑOR  
LIC. REYNALDO MELGAR VIOLANTE**

**DR. ENRIQUE MARQUEZ BARAJAS**

---

**DR. EDUARDO LOPEZ BETANCOURT  
LIC. BRENDA LOMELI MEJIA  
MARIA DOLORES CHAIREZ RAYAS**

Mi agradecimiento por su valiosa ayuda y asesoramiento  
en la elaboración de esta Tesis.

•

**A LA FACULTAD DE DERECHO, Y  
A TODOS MIS COMPAÑEROS DE  
GENERACION.**

•

**A MIS AMIGOS.**

•

**A TODOS MIS COMPAÑEROS DEL  
GRUPO HERMANO "VILLA DE CORTES"  
CON MI TESTIMONIO DE AMISTAD  
VERDADERA.**

Dios nos bendiga

---

I  
HIPOTESIS

---

El tema propuesto pretende ubicar en el Derecho Penal las conductas realizadas por los Servidores Públicos que tienen dentro de sus actividades la facultad de distribuir de manera equitativa los Bienes Inmuebles, propiedad de la Federación a favor de quienes demuestren tener capacidad o necesidad del beneficio, empero es indudable que nuestra Legislación requiere de la conjugación y el concierto de la diversidad normativa para ubicar, en primer término la definición del Delito, sus elementos positivos y negativos, sus consecuencias y la posibilidad de encuadrar otras responsabilidades de índole Civil o Administrativa, cuando el fin se distraiga en beneficio personal o de terceros favorecidos indebidamente por el mismo o posteriormente so pretexto de las atribuciones que se le han conferido.

---

II  
INTRODUCCION

---

La investigación realizada para alcanzar el nivel de Licenciado en Derecho, que ahora me permite presentar a la distinguida consideración de este Honorable Síno, encuentra su raigambre en una de las necesidades más sentidas por la Sociedad, al grado de encuadrarse como uno de los problemas más importantes y complejos de carácter estructural, en tal virtud buscaré ubicar la conducta de aquellos Servidores Públicos que trastocan la norma para su beneficio concediendo facultades en las enajenaciones de bienes inmuebles, todo ello en el contexto del derecho fundamental y de las leyes ordinarias y reglamentarias de la hipótesis planteada.

Bajo este esquema he intitulado mi estudio: "LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA ENAJENACION DE BIENES INMUEBLES DE LA FEDERACION A FAVOR DE TERCEROS NO AUTORIZADOS ESTIPULADA EN EL ARTICULO 29 DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA", motivada fundamentalmente por la situación imperante, destacando por un lado el delito que cometen los Servidores Públicos que para obtener para sí o en favor de terceras personas, enajenen inmuebles del dominio privado de la Federación, tipificado en el precepto citado, que a la letra señala: "Los Servidores Públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros autoricen la enajenación o enajenen inmuebles del dominio privado de la Federación en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21 de esta Ley..., serán sancionados con prisión de dos a doce años y multa de trescientas a quinientas veces al salario mínimo diario, vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y tratándose de Servidores Públicos, además con la destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos" .

Por otra parte se pretenderá conocer los antecedentes de este Ordenamiento Jurídico, cuyo propósito es establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa con el apoyo de las dependencias: y entidades de la Administración Pública Federal así como del Sector Privado.

---

En este orden me permito encuadrar en primer término el Capítulo de Antecedentes Generales, que ilustrarán los datos históricos a nivel nacional que sobre este tema se liene; precisando además los aspectos legislativos que dieron pábulo a la normatividad básica, ubicando, por último, los principales organismos públicos federales autorizados para la enajenación de inmuebles. Asimismo incluyo dicha normatividad en un Segundo Apartado, aludiendo fundamentalmente a la norma Constitucional y Ordinaria que establecen el estudio. Así también deseo precisar en un Tercer Capítulo la legislación colateral aplicable. Por otra parte, aludiré al análisis del delito, a la luz de la Dogmática Jurídico Penal del mismo dentro del Cuarto y último capítulo, donde contemplaremos además la posible existencia de los elementos secundarios, la participación, la tentativa y la vida del delito, en sus dos fases.

Cabe destacar que en nuestro país resulta lamentable la evidencia de que son pocas las personas que gozan de una vivienda digna y decorosa, y que son más las grandes arbitrariedades por parte de los Servidores Públicos, que abusando de su puesto o cargo conferido, proporcionan viviendas a personas cuya necesidad no se justifica debidamente, dejando de lado a otras que en realidad merecen y necesitan una asignación hogareña.

---

## CAPITULO

### I

---

## ANTECEDENTES GENERALES.

### A) HISTORICOS.

Desde los tiempos más antiguos y después de que el hombre satisfizo, de alguna manera, la búsqueda del alimento, apareció una segunda necesidad suprema siendo esta la de encontrar albergue, ya que lo requería para poder formar una familia, descansar, criar a sus hijos, etc. Usó las cavernas, las cuevas, los igloos, las chozas de zarzar, pero de alguna manera ninguno de estos medios le dió una protección adecuada; por lo que después de un período exhaustivo halló la solución tecnológica, construir casa; desgraciadamente la desventaja que encontró es que la misma no siempre es accesible a las masas; es decir, la vivienda satisfactoria, era privilegio de una minoría, situación que trae como consecuencia que en la mayor parte del globo terráqueo exista una necesidad imperante de que las familias gocen de una vivienda digna y decorosa, toda vez que la misma no siempre ha sido adecuada generando una situación insalubre que provoca enfermedades y un alto porcentaje de mortalidad. Se ha constatado que en las excavaciones de las ciudades más antiguas indican la coexistencia de grandes castillos y templos con chozas de barro. Los romanos por ejemplo, eran un pueblo que vivían amontonados en casas que hacían aparecer espléndidas sus barrios míseros.

---

Ahora bien, si la vivienda ha constituido y sigue constituyendo un satisfactor para resolver las necesidades orgánicas del hombre, en una época y dentro de una forma específica e institucionalizada, debe considerarse como una de las funciones más importantes de la Cultura (1); sin embargo, el licenciado Juan Silva Herzog Flores señala que "al pensar en la propia vivienda es un acto material; en tanto que pensar en la vivienda ajena, es ya un acto espiritual, semejante afirmación la hago sabedor de antemano de que no pocos repudian el vocablo espiritual y prefieren traducirlo por la palabra cultural" (2). De esta manera, se puede percibir el gran problema habitacional, desde el momento de su origen.

Antes de pasar a algunos aspectos históricos de la vivienda en nuestro país, vale la pena hacer referencia a dos grandes filósofos quienes tenían un gran interés de que la familia gozara de una vivienda digna y decorosa. El Primero de ellos Aristóteles, tenía un gran interés en el régimen económico de la familia, lo que inspiró al pensamiento cristiano (3). Por su parte, Hegel destaca la necesidad de una posición económica que sea permanente y segura para la familia, en relación con la propiedad subordinada a los propósitos de esta alcanzando así una consagración ética (4).

Cabe destacar que la vivienda tiene estrechas relaciones con lo social, económico y lo cultural, por lo que para efectos del presente trabajo, adoptaremos el concepto de Vivienda de Interés social, creado y explicado por el Consejo Interamericano Económico y Social

(1) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del Problema de la Vivienda en México", -Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Boletín Informativo No. 16.- México, D.F. 1973.- P. 17.

(2) SILVA HERZOG Flores Jesús.- "Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda" González Avelar M., Cortiñas Peláez., I Edición.- Editorial Porrúa.- México, D.F.- P 20

(3) ARISTOTELES.- "Obras Completas" Editorial Anaconda. Buenos Aires.- 1987 P. 537.

(4) HEGEL, G.F.- "Filosofía del Derecho".- Editorial Claridad, 1937.- Pág. 170

---

de la Unión Panamericana, el que la define como: "Aquella que dentro de las normas esenciales de adaptabilidad, se construye a costos mínimos y se pone a disposición de la familia de escasos recursos y dentro de su alcance". (5)

## **1.- EPOCA PRECOLOMBINA.**

Toda vez que ya se ha definido y ubicado el tema; encontramos como primer antecedente en nuestro país a las tribus que habitaban nuestro suelo en la etapa anterior a la Conquista; entre las que la vivienda ocupaba un lugar muy importante dentro de las características de la distinción de clases, toda vez que las casas o habitaciones más bellas y lujosas eran pertenencia exclusiva de los que estaban en la escala más alta de la pirámide (Sacerdotes, ejército, nobles y artesanos); entre tanto, la mayoría de la población vivía en tugurios o barracas (casas toscas, burdas, construidas con material de desecho).

El ilustre cronista de la Conquista don Bernal Diaz del Castillo, indica que las construcciones eran "bien labradas, de cantera muy prima y la madera de cedro y grandes patios y cuartos y entoldados y paramentos de algodón" (6); otros cronistas, por su parte, afirmaron que las demás casas de vivienda eran de adobe y ramaje y que las casas de los nobles y señores, por lo común eran rectangulares, con amplios patios, Jardines y baños, claro, la extensión de las mismas, variaba según la posición y jerarquía del dueño.

## **2.- EPOCA COLONIAL**

Durante la Epoca Colonial una parte de la población era aficionada a la ostentación, por lo que edificaron grandes palacios y residencias,

(5) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del problema de la Vivienda en México". Pág. 18.

(6) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del problema de la Vivienda en México". P. 18

---

erizándose nuestro suelo con iglesias, conventos, hospitales y cementerios. Así también se establecieron comercios, que de alguna manera daban vestigio de una urbe dinámica y creciente.

Por tal situación, la ciudad, desde el punto de vista urbanístico y real, tenía un aspecto totalmente desagradable, por el Siglo XVIII, ya que muchas de esas grandes residencias y palacios por falta de mantenimiento se encontraban en ruinas. Por otra parte, el peso de las plazas y la mala ubicación en donde fueron construídas, trajo como resultado que en las épocas de lluvias fuera difícil transitar por sus calles por los charcos y lodazales que se formaban. Asimismo, las acequias que fueron distribuídas por varios rumbos de la Ciudad la basura, desechos y demás que se encontraban por todas partes infestaban el ambiente, sin que ello despertara preocupación para la opinión pública.

De este modo, podemos corroborar que el hecho de construir viviendas no fue estudiado desde sus elementos geográficos, trayéndonos como consecuencia gastos inútiles por parte de los privilegiados, a costa de un pueblo mísero, necesitado únicamente de habitaciones limpias y cómodas.

Los grandes estudiosos de la arquitectura han señalado que en la época de la Colonia, se edificaron grandes construcciones sobre las ruinas de la arquitectura precortesiana o prehispánica, hecho constatado con el descubrimiento del Templo Mayor en el Centro Histórico, a un lado de la Plaza Mayor, junto a la Catedral.

El primer Censo que se levantó en la Ciudad de México a finales del Siglo XVIII, mostraba que se contaba con 397 calles, 78 plazas, una Catedral, 14 parroquias, 41 conventos, 10 colegios, 7 hospitales y un hospicio. (7)

(7) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del problema de la Vivienda en México", P. 19

---

de la Unión Panamericana, el que la define como: "A aquella que dentro de las normas esenciales de adaptabilidad, se construye a costos mínimos y se pone a disposición de la familia de escasos recursos y dentro de su alcance". (5)

## **1.- EPOCA PRECOLOMBINA.**

Toda vez que ya se ha definido y ubicado el tema; encontramos como primer antecedente en nuestro país a las tribus que habitaban nuestro suelo en la etapa anterior a la Conquista; entre las que la vivienda ocupaba un lugar muy importante dentro de las características de la distinción de clases, toda vez que las casas o habitaciones más bellas y lujosas eran pertenencia exclusiva de los que estaban en la escala más alta de la pirámide (Sacerdotes, ejército, nobles y artesanos); entre tanto, la mayoría de la población vivía en tugurios o barracas (casas toscas, burdas, construidas con material de desecho).

El ilustre cronista de la Conquista don Bernal Díaz del Castillo, indica que las construcciones eran "bien labradas, de cantera muy prima y la madera de cedro y grandes patios y cuartos y entoldados y paramentos de algodón" (6); otros cronistas, por su parte, afirmaron que las demás casas de vivienda eran de adobe y ramaje y que las casas de los nobles y señores, por lo común eran rectangulares, con amplios patios, jardines y baños, claro, la extensión de las mismas, variaba según la posición y jerarquía del dueño.

## **2.- EPOCA COLONIAL**

Durante la Epoca Colonial una parte de la población era aficionada a la ostentación, por lo que edificaron grandes palacios y residencias,

(5) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del problema de la Vivienda en México", Pág. 18.

(6) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del problema de la Vivienda en México", P. 18

---

erizándose nuestro suelo con Iglesias, conventos, hospitales y cementerios. Así también se establecieron comercios, que de alguna manera daban vestigio de una urbe dinámica y creciente.

Por tal situación, la ciudad, desde el punto de vista urbanístico y real, tenía un aspecto totalmente desagradable, por el Siglo XVIII, ya que muchas de esas grandes residencias y palacios por falta de mantenimiento se encontraban en ruinas. Por otra parte, el peso de las plazas y la mala ubicación en donde fueron construídas, trajo como resultado que en las épocas de lluvias fuera difícil transitar por sus calles por los charcos y lodazales que se formaban. Asimismo, las acequias que fueron distribuídas por varios rumbos de la Ciudad la basura, desechos y demás que se encontraban por todas partes infestaban el ambiente, sin que ello despertara preocupación para la opinión pública.

De este modo, podemos corroborar que el hecho de construir viviendas no fue estudiado desde sus elementos geográficos, trayéndonos como consecuencia gastos inútiles por parte de los privilegiados, a costa de un pueblo mísero, necesitado únicamente de habitaciones limpias y cómodas.

Los grandes estudiosos de la arquitectura han señalado que en la época de la Colonia, se edificaron grandes construcciones sobre las ruinas de la arquitectura precortesiana o prehispánica, hecho constatado con el descubrimiento del Templo Mayor en el Centro Histórico, a un lado de la Plaza Mayor, junto a la Catedral.

El primer Censo que se levantó en la Ciudad de México a finales del Siglo XVIII, mostraba que se contaba con 397 calles, 78 plazas, una Catedral, 14 parroquias, 41 conventos, 10 colegios, 7 hospitales y un hospicio. (7)

(7) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del problema de la Vivienda en México". P. 19

---

En esta época la ciudad fue dividida en cuarteles, con la finalidad de un mayor control de la población, sin embargo, la verdadera razón de esto consistía en que se constituyera un espacio exclusivo para los vecinos españoles y que a los indígenas se les colocara en los barrios circundantes.

Todo lo que hemos visto se confirma con los diálogos de Francisco Cervantes de Salazar, latinista y profesor de la real pontificia Universidad de México quien afirmaba "Que te parecen las casas-juntas con tanto orden y tan alineadas, que no se desvían ni un ápice, y hechas a gran costo y corresponden a vecinos nobles y opulentos" (8). En contraste con ello encontramos, la expresión de uno de los interlocutores quien manifiesta: "Desde aquí se descubren las casuchas de los indios que como son tan humildes y apenas se alzan del suelo no pudimos verlas..." (9).

Por otra parte el Licenciado Alejandro González Prieto indica que la ciudad se mantuvo dividida en cuarteles hasta muy avanzado el Siglo XIX, conservándose las iglesias y conventos, casas bajas, mugrosas y palacios ostentosos rodeados de barrios indígenas, cruzados por barrios comerciales.

### 3.- REFORMA

En esta etapa, en 1859, durante el mandato del Presidente Don Benito Juárez, la ciudad empieza a romper su estructura española, ya que los bienes eclesíásticos fueron ocupados para viviendas, servicios públicos y centros culturales, como consecuencia de la promulgación de las leyes de Reforma.

(8) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del problema de la Vivienda en México". P. 19

(9) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del Problema de la Vivienda en México". Pág. 19 y 20.

---

Al gabinete del Licenciado don Benito Juárez, se le atribuye el mérito; de haber iniciado una transformación en el desarrollo de una urbe; por lo que se abrieron calles, se nivelaron pavimentos y se limpió la ciudad.

#### 4.- POREFIRIATO

Durante esta época, que abarca de 1877 a 1911 en donde el pueblo vivió en tugurios y vecindades, las cuales tenían las características de que en sus patios cruzaban albañales abiertos y pestilentes, los muros filtraban agua, además eran estrechos e irregulares, no había aire puro, ni servicios de agua potable.

Según datos que arrojó el censo de 1900, en la Ciudad de México habían vecindades que albergaban a 680 personas, que pagaban rentas de 10 a 20 pesos; sin embargo, los ingresos que percibía una familia eran de 2.50 a 3 pesos, por esta razón fue que varias familias se unían para poder alquilar una vivienda, pagándola a prorratas, siendo esta la explicación por la cual más de 100 mil personas vivían aglomeradas en cuartos redondos.

En esta época es cuando el problema de la vivienda toma sus características esenciales, motivada por el establecimiento industrial que provocó, en consecuencia, la emigración de una gran cantidad de obreros rurales a la ciudad de México que en ese tiempo era un centro industrial, prevaleciendo un sistema económico en que la gran mayoría de la masa trabajadora no podía contar más que con un salario para satisfacer sus necesidades. En tal virtud, como se ha podido apreciar, era imposible que una familia de obreros o artesanos pudiera gozar de una vivienda digna y decorosa, ya que en la realidad eran casas miserables, jacales o cobertizos sin las mínimas condiciones higiénicas. Este problema hizo crisis por lo que no pasa desapercibido para quienes en la época de la dictadura se fueron a la oposición y son los miembros del Partido Liberal que en el año de 1906 claman por un mejor trato al obrero y por el reconocimiento de su dignidad como

---

hombre.(Mejores Condiciones de Trabajo y casas cómodas e higiénicas).

Desde mi punto de vista, es en esta época donde la Vivienda de Interés Social tiene su raigambre en la conciencia de una sociedad mísera y endeble, que tiende de alguna manera a manifestar su inconformidad.

## 5.- REVOLUCION

La Revolución Mexicana fué impulsada por manifestaciones basadas en la justicia, la moral y la razón. Se exigió una educación obligatoria, restitución de ejidos y distribución de tierras, crédito agrícola, nacionalización de la riqueza, jornada de 8 horas, protección a la infancia, salario mínimo, descanso dominical obligatorio, abolición de las tiendas de raya, pensiones de retiro e indemnizaciones, así como de casas cómodas e higiénicas.

Esto fué el más importante patrimonio ideológico con que contó la Revolución Mexicana Institucionalizada.

Es importante apreciar que entre los revolucionarios mexicanos, el problema de la vivienda se encontraba presente, como lo podemos corroborar en el Plan Político-Social de Gildardo de Magaña, de marzo de 1911, proclamado por los estados del sur y que aglutinó a más de 10 mil hombres; el cual establecía en su fracción XII lo siguiente: "Se revisará el valor de las fincas urbanas a fin de establecer la equidad de los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida relativamente al capital que estas fincas representan. A reserva de realizar los trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas pagaderas en largos plazos para las clases obreras" (10).

(10) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución Problema de la Vivienda en México".- Pág. 21 y 22.

---

Por otro lado, Don Francisco I. Madero, en su natal Coahuila, elevó los salarios de sus trabajadores, estableció escuelas para los hijos de los campesinos y además, les construyó casas higiénicas.

El 12 de Diciembre de 1914, el Primer Jefe Don Venustiano Carranza, expidió un decreto que adiciona el Plan de Guadalupe, en el que se obligaba a expedir todas las leyes que fueran necesarias para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero y clases proletarias en general.

El 10. de Diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza, hizo entrega al Congreso Constituyente de Querétaro, el Proyecto de Reformas Constitucionales, con la finalidad de que se atendiera satisfactoriamente a las necesidades sociales.

Posteriormente, el 28 de Diciembre de 1916, el constituyente, Don José Natividad Macías, en Sesión Solemnísima, leyó varias disposiciones de un proyecto de ley que había redactado por encargo del mismo Carranza, las que a continuación se detallan: "El salario que obtenga un trabajador será bastante para tener alimentación, para tener casa, para tener placeres honestos, para mantener a su familia.... hay que elevar señores diputados al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de la postración en que se halla, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive en las haciendas y en las fábricas, para decirle: "Sois hombres y merecéis como ciudadanos de la República todas las consideraciones que merece un hombre libre". (11)

Después de concluir el discurso el Lic. José Natividad Macías, propuso que el señor Ingeniero Pastor Rauaxi, Secretario de Fomento en el gabinete constitucionalista, con el auxilio de todos los diputados que desearan colaborar, elaboran un proyecto de reformas

(11) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del Problema de la Vivienda en México".- Pág. 22 y 23.

---

constitucionales, donde se estableciera con exactitud la legislación obrera.

Se elaboró dicho proyecto y fué turnado a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la asamblea. En su resolución, la comisión conservó la mayor parte del texto original pero hizo algunas adiciones y propuso algunas fracciones nuevas. Después de pequeñas discusiones, el Art. 123 fué aprobado el 23 de Enero de 1917.

Así pues surgió el capítulo del "Trabajo y Previsión Social", con la fracción XII que establecía la obligación de los patrones de dar a sus trabajadores casas cómodas e higiénicas.

De alguna forma ésto abrió una perspectiva al problema de la vivienda, pero en realidad existían otro tipo de dificultades económicas y técnicas que no permitieron su exacto cumplimiento.

## **B) LEGISLATIVOS.**

Dentro de los antecedentes legislativos que de la Vivienda en México, existen, el más importante se encuentra en la constitución de 1917, la cual dió una solución más clara al problema de la Vivienda, con sus limitantes de acuerdo a dicha época.

En primer término, haré referencia al origen y evolución de la fracción XII del artículo 123 constitucional de 1917, mismo que fué aprobado el 23 de Enero de 1917.

Originalmente los legisladores presentaron un proyecto de reformas al artículo 5o., las cuales posteriormente quedaron plasmadas en el Artículo 123 Constitucional, en cuya fracción XII proponía lo siguiente:

"En toda negociación agrícola, industrial y minera o cualquier otro centro de trabajo que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patrones estarán obligados a proporcionar a los

---

trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán pagar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad" (12).

Dicho proyecto fué turnado a la Comisión respectiva para su estudio y dictamen, la cual resolvió lo siguiente:

"La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios puede fijarse desde ahora en el interés de 1/2% mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera". (13).

Posteriormente, la Comisión mencionada reformó el proyecto, quedando la fracción de la siguiente manera:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que tendrán rentas que no excederán del medio por ciento mensual del Valor Catastral de la finca. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, si ocuparan un número mayor de 100 tendrán la primera de las obligaciones mencionadas". (14)

(12) SILVA HERZOG Flores Jesús.- "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda", González Avelar M., Corliñas Peláez. 1 Edición.- Editorial Porrúa.- México, D.F. P. 201.

(13) SILVA HERZOG Flores Jesús.- "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda", González Avelar M., Corliñas Peláez. 1 Edición.- Editorial Porrúa.- México, D.F. P. 201 y 202.

(14) SILVA HERZOG Flores Jesús.- "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda", González Avelar M., Corliñas Peláez. 1 Edición.- Editorial Porrúa.- México, D.F.- P. 202.

---

El Ingeniero Pastor Rouaix comentaba que los autores del proyecto inicial propusieron que las negociaciones agrícolas, industriales, mineras y similares que se encontraran a más de 2 Kms., de la población, tenían que proporcionar a sus trabajadores habitaciones higiénicas y cómodas, con una renta moderada, lo que en esa época era conveniente tanto para el trabajador como para el patrón, toda vez que al tener viviendas dentro del área de trabajo, el trabajador no estaría cansado; sin embargo los constituyentes que formaron parte de la comisión pensaron ampliar dicha disposición para todas las empresas que tuvieran un número determinado de trabajadores. El texto fue aprobado y estuvo en vigor 55 años.

El Licenciado Alejandro González Prieto, en su capítulo "Origen y Evolución del Problema de la Vivienda en México", insertado en el Boletín Informativo No. 16 Año 1973 del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señala que durante estos 55 años de vida institucional, las autoridades competentes (sindicatos) no exigieron el mando constitucional, y que para los obreros, dicha disposición fue imaginaria, es decir, fue algo limitado e individualizado, toda vez que la misma dependía de los patrones. (15)

El licenciado Francisco Breña Garduño señala dentro de su capítulo "Antigua y Nueva Legislación Sobre Vivienda" citado por el Licenciado Juan Silva Herzog Flores que: "Los Constituyentes a mi juicio, tomaron en cuenta las circunstancias y la situación económico-social prevalentes entonces. En efecto, en 1917 una empresa con más de 100 trabajadores era un caso excepcional, y representaba dentro de la situación de riqueza una gran fuerza económica; asimismo, si la comisión dispuso que la renta que debería pagarse en vez de ser equitativa fuera una cantidad precisada en el medio por ciento del valor catastral, se basó en que el interés en el mercado era precisamente 6% anual, o sea 1/2% mensual; por otro lado, la falta de vías de comunicación y la velocidad

(15) GONZALEZ Prieto Alejandro.- "Origen y Evolución del Problema de la Vivienda en México". P. 23.

---

de los transportes de la época, hacían normal considerar dos kilómetros o tres kilómetros, como una distancia cuyo recorrido tomaba un tiempo ya fatigoso para trasladarse del centro de labores al hogar y viceversa". (16)

En el período de 1917-70 existieron una gran cantidad de progresos naturales. Las negociaciones del Estado permitieron de alguna manera que el país se desarrollara industrialmente y como consecuencia laboralmente, situación que de alguna manera nos proporcionó un avance. Sin embargo, la legislación se volvió obsoleta, en virtud de que la entrada de los medios de transporte acortó las distancias y motivó que las empresas tuvieran un número mucho mayor de trabajadores, quedando la excepción de que eran muy pocas las empresas con 100 trabajadores como irreal. Así también la tasa de interés en el mercado de 6% anual no era la misma por el transcurso del tiempo.

De alguna manera el problema agrario y los fenómenos demográficos, contribuyeron a una gran emigración de la población rural a la ciudad, ocasionando que el problema de la habitación (obrero y popular) se volviera más complejo y difícil de solucionar.

En 1931, se expidió la Ley Federal del Trabajo, en la cual se reprodujo el texto constitucional en su artículo 111 fracción III.

En el año de 1942, se expidió un reglamento por el Ejecutivo Federal, en donde se obligaba al patrón a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, el cual fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, además se expidieron más de una docena de ordenamientos jurídicos que buscaban dar soluciones al problema de la vivienda popular, obrera y burocrática, los cuales sirvieron de experiencia, legal y social a nuestro país.

(16) SILVA HERZOG Flores Jesús.- "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda", González Avelar M. Cortiñas Peláez. 1 Edición.- Editorial Porrúa.- México, D.F. P. 202.

---

Respecto de la contratación colectiva, algunas empresas, principalmente federales y gubernamentales establecieron dentro de las prestaciones a sus trabajadores, la de proporcionarles habitaciones (ayuda para la renta, financiamiento para la adquisición de casas, etc.) De esta manera se puede constatar el gran esfuerzo que ha realizado el Sector Público y Privado para solucionar el conflicto de la habitación obrera y popular.

En este orden, es importante destacar que "La Confederación Patronal de la República Mexicana COPARMEX", en su declaración de principios de 1964 se pronunció de esta forma:

"Para que la justicia social se cumpla y para que el desarrollo de México no sólo sea ficticio y aparente, es necesario que todos los ciudadanos tengan acceso a la propiedad individual, sientan el orgullo y responsabilidad de ser propietarios y participen así en la tarea de engrandecer a la patria.

"La forma más natural y espontánea de convertir el fruto del trabajo en propiedad privada, consiste en la adquisición de una casa propia, donde el trabajador pueda salvaguardar su dignidad y su futuro.

"Ningún sector aislado está en condiciones de resolver el problema de la vivienda popular íntegramente. Debe gestionarse la coordinación de todos los esfuerzos nacionales para encontrarle solución.

"Es responsabilidad de los empresarios mexicanos, esforzarse en la medida de sus posibilidades, por dotar a sus trabajadores de habitaciones decorosas y confortables". (17)

Durante 1968 los trabajadores y los patrones conocieron el proyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo. En lo referente a la habitación del

(17) SILVA HERZOG Flores Jesús.- "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda" González Avelar M., Cortiñas Peláez. 1 Edición.- Editorial Porrúa.- México, D.F. P. 202.

---

trabajador, en donde solicitaron que las empresas que se encontraran dentro de la población y que ocuparen un número de trabajadores mayor de 50, deberían de estar obligados a proporcionar habitaciones, toda vez que desde la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en la cual se transcribió lo estipulado por el Constituyente de 1917 fracción XII del artículo 123, en la que se señalaba que la obligación de proporcionar habitaciones solamente sería para las empresas que tuvieran un número mayor de 100 trabajadores y las mismas se encontraran ubicadas en la población.

Esta solicitud fué una de las más importantes, expresada por escrito por la Confederación de Trabajadores Mexicanos, (C.T.M.).

En 1970 se modificó la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de fortalecer el derecho de los Trabajadores a la habitación cómoda e higiénica. Posteriormente se creó por el entonces presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, la Comisión Nacional Tripartita, mediante la reforma a la fracción XII, Apartado A del artículo 123 en 1971, como un Organismo de Consulta del Gobierno Federal, la cual tiene el objetivo de estudiar y proponer soluciones a los distintos problemas nacionales, en los cuales figuraba el problema de la habitación popular. El organismo estaba compuesto por representación paritaria de tres sectores: El del gobierno, los trabajadores y los patrones.

En 1972 se expidió la ley de dicho organismo (INFONAVIT) y en ese mismo año surgieron el FOVISSSTE y el FOVIMI, organismos similares al INFONAVIT, pero que tenían la función de atender a los trabajadores del Estado y a los integrantes de las fuerzas armadas.

Con el objeto de que el Congreso de la Unión pudiera legislar en la materia de vivienda, se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, previa a reformas a la Constitución en 1972.

Independientemente de todos los esfuerzos y los muchos o pocos avances en el sentido de que el trabajador disfrute de una vivienda

---

cómoda e higiénica; el legislador, al estudiar y analizar el problema de la vivienda desde sus orígenes, consideró que se le debía dar un rango constitucional al derecho de los mexicanos de disfrutar una vivienda digna y decorosa libremente; si la Legislación insertada en el Artículo 123 Constitucional protege al trabajador proporcionando viviendas cómodas e higiénicas, este se preguntaba que pasaba con las clases marginadas, que si estas no tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, a lo que contestó que sí; por lo que durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se hace una adición al Artículo 4o. Constitucional, en donde se establece:

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios al fin de alcanzar tal objetivo”.

Dicha adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1983.

Un año después, el 7 de Febrero de 1984, se expide la Ley Federal de Vivienda, la cual es reglamentaria del artículo 4o. párrafo cuarto de la Constitución General de la República, donde se señala que es de orden público e interés social y su objetivo es establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa, como lo señala el Artículo 1o. del ordenamiento citado.

Quisiera abundar más en el último antecedente de la vivienda que es el artículo 4o. Constitucional, el cual estipula que por derecho todo mexicano debe disfrutar de una vivienda digna y decorosa, pero no como una obligación del Estado de proporcionársela, sino como una garantía individual, en lo que respecta a que ninguna familia puede ser privada de disfrutar una vivienda digna y decorosa y una garantía social en lo que respecta a que el Estado se compromete a proporcionar los instrumentos de apoyo que sean necesarios para su realización. Es

---

aquí donde la Ley Federal de Vivienda juega el papel de señalar esos Instrumentos de apoyo.

Lo anterior lo he enfatizado en virtud de que el objetivo de este trabajo es el estudio dogmático del artículo 29 del último ordenamiento jurídico citado. En cuyo contenido el bien material protegido es el "suelo"; mismo que es uno de esos instrumentos de apoyo que el Estado se compromete a proporcionar.

### **C) DOS DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES QUE ACTUALMENTE PROMUEVEN Y FINANCIAN LA VIVIENDA EN MEXICO.**

Antes de empezar a señalar los diferentes órganos que tienen la función de financiar la vivienda, quisiera hablarles de algunos órganos que tuvieron una primera participación en la solución del problema de la vivienda a partir de 1917.

En 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda: la Dirección de Pensiones. En el año de 1932 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. En 1934 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares. En el 54, el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un gran programa de construcción de vivienda en renta muy baja para sus trabajadores. (18)

En consecuencia surgieron las construcciones de grandes conjuntos de edificios para habitación, como por ejemplo la Unidad de Nonoalco Tlatelolco, que no siempre alcanzaron sus objetivos, San Juan de Aragón y otras en distintos lugares de la capital.

(18) EXPOSICION DE MOTIVOS, (Artículo 4o. Constitucional).- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Septiembre de 1981.

---

## 1.- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

### a) ANTECEDENTES.

Los antecedentes políticos de la creación del INFONAVIT, son en primer término, la reunión que sobre problemas de vivienda se celebró en San Luis Potosí en 1970. Posteriormente la V Junta de la Comisión Nacional Tripartita que tuvo lugar en Mayo de 1971, en la cual ya se comenzó a preparar la Institución. En diciembre de ese mismo año se solicitan las reformas a la Constitución. (19)

### b) MARCO JURIDICO

El INFONAVIT es un organismo público creado para satisfacer las necesidades de Vivienda, el 24 de abril de 1972, a iniciativa del Poder Ejecutivo, el cual se encuentra regulado por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Apartado A Fracción XII del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en febrero de 1972.
- Artículo 97, 110, 136 al 151 inclusive y 728 de la Ley Federal del Trabajo, cuyas reformas y adiciones se hicieron en abril de 1972.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creada en abril de 1972.

(19) GARZA Gustavo.- "La Acción Habitacional del Estado en México", Schteingart T. Martha. Primera Edición.- Editorial Colegio de México. México, D.F. 1978 P. 147.

---

**c) OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA INSTITUCION: (20)**

- I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) Adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.
  - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y
  - c) El pago de pasivos contraídos por conceptos anteriores.
- III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV.- Los demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

El INFONAVIT es un organismo encargado de otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorarla, ampliarla o bien saldar deudas (de su vivienda), así también tiene la función de financiar y promover la construcción de viviendas que serán adquiridas por el trabajador.

Respecto a su estructura administrativa, el INFONAVIT tiene la característica de que en él participan, en forma tripartita y paritaria trabajadores y empresarios que son los tres sectores involucrados en los programas.

(20) "LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES", (D.O. 24/IV/1972).- P. 8.

---

Con el propósito de cumplir dichos objetivos, el INFONAVIT dispone de los recursos del fondo financiero constituido con las aportaciones patronales de 5% sobre los salarios de los trabajadores (21).

**d) COMPOSICION DE SU PATRIMONIO.**

Ahora bien, el patrimonio de Instituto se integra: (22)

- I.- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, Apartado A) Fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;
- II.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.
- III.- Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y
- IV.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III, de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

**e) ESTRUCTURA INTERNA.**

Los órganos del Instituto serán: (23)

(21) "LEY FEDERAL DEL TRABAJO" (D.O. 22 de Diciembre de 1987).

(22) "LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES" (D.O. 24/IV/1972) P.8

(23) "LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES" (D.O. 24/IV/1972) Pág. 8.

- 
- Asamblea General
  - Consejo de Administración.
  - La Comisión de Vigilancia
  - El Director General
  - Dos Directores Sectoriales.
  - La Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

## 2.- FONDO DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE).

### a) ANTECEDENTES.

El 28 de diciembre de 1972 se fundó el FOVISSSTE, dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y de esta manera aprovecha su experiencia sobre los créditos hipotecarios para los trabajadores que el mismo venía otorgando.

Como se ha señalado anteriormente, en 1925 se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, primera Institución encargada de atender la Seguridad Social de los trabajadores, misma que se transformó en 1959 en el ISSSTE, y agrega en sus actividades (créditos a corto plazo e hipotecarios, pensiones y jubilaciones, etc.).

En 1925 fué promulgada la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, sobre la cual se creó la Dirección, y es en esta ley cuando en 1932 se transforma, y se les atiende específicamente a todos los trabajadores, contenido en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución. En esta disposición se contempla que cuando el Estado entra en calidad de patrón o empresa que emplea una fuerza de trabajo, tiene la obligación de proporcionar vivienda a los trabajadores a su servicio.

### b) MARCO JURIDICO

Dentro del fundamento legal que le da existencia al Fondo de Vivienda

---

para los trabajadores del Estado, se encuentra primeramente comprendido:

- En el Apartado B, Fracción XI, inciso F), del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- En la Ley del ISSSTE, a la que se le tuvieron que hacer una serie de reformas y adiciones, toda vez que el FOVISSSTE, al no contar con una ley propia, queda incluido en este último ordenamiento.

#### **c) OBJETIVOS.**

Son muy similares a los del INFONAVIT, que es el de otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construir las, mejorarlas o redimir pasivos, asimismo, financiar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiridas por estos trabajadores.

El FOVISSSTE tiene la obligación de atender a todos los trabajadores que prestan sus servicios en las dependencias del Poder Ejecutivo (Secretarías de Estado y Departamentos) de los poderes judiciales y legislativo y del Gobierno del Distrito Federal; así como también aquellos que pertenezcan a organismos públicos y que se encuentran sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo también a los trabajadores de Confianza y eventuales.

#### **d) COMPOSICION DE SU PATRIMONIO.**

Su fondo proviene principalmente de todas las aportaciones del Sector Público, es decir de dos fuentes principales:

- (a) De las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos descentralizados sobre el 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores.

---

(b) De las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias, así como de los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

**e) ESTRUCTURA INTERNA.**

Una de las características que diferencia al INFONAVIT del FOVISSSTE, es que el segundo organismo cuenta con una estructura administrativa donde la participación formal de los trabajadores es menor que en el caso de INFONAVIT.

**LOS ORGANOS MAXIMOS DEL INSTITUTO SON:**

- Junta Directiva.
- Director General del ISSSTE.
- La Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda.

El primer órgano se compone de 7 miembros. El primero es designado por el Presidente de la República, con el cargo expreso de Director General; otros 3 son designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 3 más por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General tiene el cargo de Presidente de la Junta.

En la Comisión Ejecutiva, los trabajadores participan en forma bipartita, pero minoritaria, ya que la comisión cuenta con 5 vocafías y de esas, 2 las ocupan los trabajadores, las otras 3 vocafías son ocupadas, una por una persona designada por el Director General y las otras dos vocafías son nombradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La comisión ejecutiva tiene funciones específicas, en cuanto al manejo del fondo; sin embargo, sus decisiones dependen siempre de los órganos superiores.

---

## CAPITULO

### II

---

## NORMATIVIDAD BASICA.

### A) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

Con la finalidad de arribar al estudio dogmático del artículo 29 de La Ley Federal de Vivienda, es importante destacar que dicho ordenamiento es reglamentario del artículo 4º Constitucional. En tal virtud principiaré hablando sobre el contenido de la exposición de motivos del mismo.

Con fecha 24 de septiembre de 1981, los miembros del Partido Popular Socialista (P.P.S.), sometieron a consideración de la H. Cámara de Diputados, por conducto de uno de sus integrantes, el CCuauhtémoc Amezcua, la iniciativa de adición al artículo 4º. Constitucional, con el objetivo de darle una jerarquía más elevada al derecho de la vivienda, aclarando que dicha proposición la hicieron con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 71, fracción II de nuestra Carta Magna. (1)

En este orden señalaron el gran problema de la vivienda, el cual tiene diferentes enfoques, como es el problema inquilinario uno de ellos; y que sin embargo existían otros que llevan una estrecha relación

(1) EXPOSICION DE MOTIVOS, ARTICULO 4º. CONSTITUCIONAL, Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año III. T. III. No. II, 24 de Septiembre 1981. P. 28.

---

con la dificultad de la vivienda. Además enfatizaron la gran lucha del pueblo mexicano a lo largo de su historia, donde uno de sus objetivos principales es el de satisfacer necesidades de "casa, vestido y sustento". La Revolución Mexicana de 1910 retomó dicho objetivo con un gran entusiasmo y con un proceso que de alguna manera dió un avance considerable al problema de la vivienda, pero de alguna manera falta mucho por hacer, ya que un mayor número de compatriotas sufren de desnutrición, carecen de servicios médicos asistenciales y no cuentan con una vivienda digna y decorosa.

Por otro lado, no dejaron de soslayar las diferentes medidas jurídicas que se han dado a este problema, como lo es la Constitución de 1917 en su fracción XII del artículo 123, la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores. Así también expresaban cuales fueron las primeras dependencias que de alguna manera proporcionaron a los trabajadores ya sea viviendas en renta o en propiedad, como lo fue en 1925 la Dirección de Pensiones; en 1932 el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas; en 1934 el Instituto Nacional de la Vivienda; en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

También hablaban de la reforma a la fracción XII (Apartado A) del artículo 123 Constitucional, la cual da origen al INFONAVIT, cuya ley fue expedida en 1972, así como el surgimiento de FOVISSTE y el FOVIME; dichas consideraciones las hicieron desde mi punto de vista, con el objetivo de dar una visión clara y precisa de lo que en realidad se ha avanzado en el problema de la vivienda y por el otro lado, la necesidad de un compromiso que debe ser más sólido y continuo, de proporcionar una vivienda digna e higiénica para el pueblo.

Proponiendo al finalizar, que no debe postergarse, el darle a los mexicanos el derecho que tienen de disfrutar una vivienda digna y decorosa.

A continuación, me permito transcribir textualmente la exposición de motivos citada:

---

\*ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.- El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra al C. diputado Cuauhtémoc Amezcua.

- El C. Cuauhtémoc Amezcua D.: Señor Presidente:

Compañeros diputados:

El problema de la vivienda popular es un problema grave y sobre él hemos tenido oportunidad de escuchar los enfoques y las preocupaciones manifestadas hoy mismo y en sesiones recientes por parte de varios de los partidos políticos presentes.

Este problema tiene diversos enfoques, diversa vertiente. El problema inquilinario es uno de ellos. Ya nosotros lo hemos venido tratando también en ocasiones anteriores, pero no es el problema inquilinario el único ángulo del gran problema de la vivienda popular.

Hoy mi partido, el PPS, viene a esta tribuna para poner a la consideración de esta H. Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer a ese rango, al rango jurídico más elevado, el derecho de los mexicanos a la vivienda digna y decorosa.

Me voy a permitir darle lectura a esa iniciativa:

\*Iniciativa de adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional el derecho del pueblo mexicano a la vivienda digna y decorosa.

Honorable Cámara de Diputados:

Los diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista en la II Legislatura del Congreso de la Unión, con base en la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a

---

su elevada consideración la Iniciativa de Adición al Artículo 4o. de la Constitución con el propósito de elevar al máximo rango jurídico el derecho a la vivienda, que fundamentamos a continuación:

La lucha librada por el pueblo mexicano a lo largo de su historia ha tenido tres objetivos fundamentales: el logro de la cabal independencia de la nación, la ampliación del régimen democrático y la elevación del nivel de vida. En este último aspecto se incluye la lucha por satisfacer las necesidades elementales: casa, vestido y sustento, así como conquistar el acceso a los bienes de la civilización y la cultura.

La Revolución Mexicana de 1910 replanteó aquellos viejos propósitos del pueblo y constituyó un renovado y vigoroso impulso a la lucha por alcanzarlos. Hoy, siete décadas después del estallido revolucionario, podemos afirmar con certeza que hemos avanzado considerablemente en los tres aspectos, pero en todos ellos nos falta todavía un largo trecho por recorrer.

En el caso de la elevación del nivel de vida del pueblo no hemos alcanzado siquiera la satisfacción de las necesidades mínimas elementales. Elevados porcentajes de compatriotas sufren de subalimentación, carecen de servicios médicos y asistenciales y no tienen acceso a una vivienda decorosa.

Este problema en particular, el de la vivienda popular, ha sido motivo de luchas concretas emprendidas por los trabajadores y otras amplias capas sociales. Las acciones del Poder Público frente a esa urgente necesidad del pueblo han carecido de continuidad. Igual que en otros campos, algunos gobiernos han mostrado mayor sensibilidad que otros; se realizan avances y luego hay estancamientos; medidas positivas son abandonadas; el camino se desvía y nuevamente se retoma.

Una ligera mirada retrospectiva a las medidas jurídicas y actos administrativos que se han dado en este campo nos permite recordar

---

que la Constitución de 1917 plasmó, en la fracción XII del artículo 123, la obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia. En 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda, la Dirección de Pensiones; en 1932 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y en 1934 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares; en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda de renta muy baja para sus trabajadores y en 1956 hizo lo propio Petróleos Mexicanos. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de edificios para la habitación como La Unidad Nonoalco Tlatelolco que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares como San Juan de Aragón y otras, en diversos lugares de la capital del país. Surgió el FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda) y el FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, que son fideicomisos creados para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. En 1970 se creó la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, hoy desaparecida, y se creó también el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular). En 1970 se modificó la Ley Federal del Trabajo para fortalecer el derecho de los trabajadores a la habitación cómoda e higiénica, y en 1971 se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución para dar origen al INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores) cuya ley se expidió en 1972. En ese mismo año se establecieron el FOVISSSTE y el FOVIMI, fondos semejantes al INFONAVIT que atenderían a los trabajadores del Estado y a los integrantes de las fuerzas armadas. Por último, en ese mismo año, se formuló la Ley General de Asentamientos Humanos, previas reformas a la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en esa materia.

El balance de todos estos esfuerzos, no siempre congruentes entre ellos ni adecuadamente continuados, arroja este resultado: en total,

---

las diversas dependencias públicas creadas para resolver el problema de la habitación popular construyeron en más de medio siglo, desde 1925 hasta 1978, 598,542 viviendas. Las necesidades, sin embargo, son mucho mayores. Las estimaciones más benignas sobre el déficit de vivienda popular lo fijan en la actualidad en un millón de unidades, pero otras estimaciones lo elevan a más de 7 millones. Uno u otro cálculo, aún el menor, muestran la necesidad de multiplicar el esfuerzo, de una manera substancial.

A más de setenta años de iniciada la Revolución Mexicana se hace indispensable superar la etapa errática y zigzagueante y elevar el nivel del compromiso surgido del movimiento popular en cuanto a atacar con mayor firmeza y continuidad el grave problema de la carencia de vivienda digna e higiénica para el pueblo.

Estimamos que no puede postergarse el momento de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a disfrutar de vivienda digna y decorosa, el que debe ser garantizado por el Estado.

Por lo expuesto, nos permitimos formular la siguiente proposición:

Artículo único.- Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 4o. (Los tres primeros párrafos quedan igual).

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado.

Sala de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, septiembre de 1981 - Diputados Belisario Aguilar Olvera, Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, Hildebrando Gaytán Márquez, Benito Hernández García; Humberto Pliego Arenas, Ernesto Rivera Herrera, Ezequiel Rodríguez Arcos, Lázaro Rubio Félix, Amado Tame Shear, Marfín Tavira Urióstegui, Gilberto Velázquez Sánchez.

---

-El C. Presidente: Túrnese a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Imprímase". (2)

A fin de poder dar una mejor perspectiva del proceso de adición al artículo 4o. Constitucional, me permito hacer un análisis del debate de fecha 21 de Diciembre de 1981; en los puntos que la que suscribe considero importantes.

Durante el desarrollo de las distintas sesiones del debate, se pudo corroborar que la mayoría de los diputados estaban en pro de dicha adición; sin embargo, una acertada proposición del diputado Fernando Riva Palacios Inestrillas, dió la posibilidad de agregar unas líneas más en dicha reforma en virtud que él mismo señaló:

"Compañeros diputados: Mi intervención no es precisamente para hacer una aclaración en relación al dictamen ni para fundamentarlo, sino más bien para hacer una proposición a la Comisión. El dictamen me parece extremadamente bien fundado en cuanto a los tópicos de derecho Constitucional, en cuanto a los lineamientos de justicia social, en cuanto a nuestro sistema nacional de prioridades, pero siento en ortodoxia, técnica jurídica, un poco cojo en cuanto a la decisión que se tomó.

Respecto a adicionar el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, en el sentido de adicionarlo con dos líneas: "toda familia tiene derecho a disfrutar vivienda digna y decorosa". Al respecto me parece que en todo lineamiento de carácter jurídico, al mismo tiempo que existe un derecho, debe existir una obligación y aun cuando la Constitución General de la República, muchas veces la estamos reglamentando en sus mismos preceptos, indebidamente, pues me parece que en este caso y para ser congruentes con el artículo 4o. que fija para los menores un derecho

(2) EXPOSICION DE MOTIVOS, ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL, Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año III. T. III No. 11, 24 de Septiembre 1981. P. 28 y 29.

---

y posteriormente establece que la ley establecerá las concreciones respectivas para concretar y reglamentar este derecho de la familia, me parece que para ser congruentes con este artículo, yo le propongo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que el texto de la reforma quede en los siguientes términos:

“ Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa:

Y en este sentido la proposición de un servidor sería en este sentido:

“ La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

“ Con el objeto que en lo futuro se legisle al respecto y se establezcan los mecanismos jurídicos y los apoyos financieros, a fin de lograr este objetivo y ser congruentes inclusive con la ley que acabamos de aprobar, de Asentamientos Humanos, para otorgarle predios y acelerar el trámite de entregarle predios a las familias pobres”.

En este sentido, creo que viene a reforzar la posibilidad de que el Estado, con base en instrumentos jurídicos y con base en instrumentos financieros, pueda dar lugar a precisamente, darle contenido al espíritu de la parte dogmática. En este caso, toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Siento que si lo dejamos nada más así, me parece que la obligación que podría haber por parte del Estado, viene resultando nugatoria. De esta forma y de alguna manera, nosotros con este agregado, podríamos eventualmente y seguramente se hará, se legislará en este sentido, para que el Estado como rector de la economía nacional, siga teniendo estas atribuciones y estas facultades.

Muchas gracias.

---

Entrego a la Secretaría la proposición, y solicito a la Comisión Dictaminadora de si es posible que proceda esta adición". (3)

Dicha proposición fué aceptada con éxito.

Por otra parte se discutió la gran necesidad de que esta disposición, fuera integrada ya que el gran esfuerzo del constituyente de Querétaro, había abierto una solución al problema de la vivienda, pero dentro de un aspecto laboral y no como se plantea en esta reforma, en donde el derecho de la familia, de gozar una vivienda digna y decorosa, no es nada más un privilegio de la clase trabajadora, si no de todas las familias mexicanas.

Se discutieron otros puntos como lo es el problema inquilinario, el cual no fué materia de la Litis, toda vez que no se pueden estudiar un problema a nivel federal, si el mismo es de naturaleza local, es decir, de cada Estado. Así también se sometió a consideración el porqué una Garantía Social se encuentra dentro del capítulo de las Garantías Individuales.

Al finalizar dicho debate, prosiguió la votación, la cual registró 238 votos en pro, 2 en contra y una abstención, considerándose aprobado dicho proyecto.

Dicha reforma fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1983. (4)

(3) DEBATE ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.- Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año III. T. III No. 45; 21 de Diciembre 1980.- P. 54 y 55.

(4) DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL. Diario Oficial de la Federación.- Lunas 7 de febrero de 1983. Pág. 2 y 3.

---

## **B) ESQUEMA LEGAL ORDINARIO.**

En virtud de la adición al artículo 4o. Constitucional, se propuso reglamentar dicha disposición con el objetivo de establecer y regular el conjunto de instrumentos y apoyos federales para que todas las familias puedan gozar de una vivienda digna y decorosa.

Por lo anterior me permito presentar la Exposición de Motivos, que dió origen a la Ley Federal de la Vivienda reglamentaria del artículo 4o. de nuestra Carta Magna, la cual fue publicada en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 29 de noviembre de 1983, así como su estructura legal que a continuación se detallan:

Dicha iniciativa fue emitida por el Ejecutivo Federal y puesta a consideración de la H. Cámara de Diputados, con la finalidad de reglamentar el párrafo cuarto del artículo 4o. Constitucional, el cual señalaba que el Estado proporcionará los instrumentos y apoyos para que toda familia goce de una vivienda digna y decorosa, por lo cual dicha reglamentación establecerá y regulará cuales son esos instrumentos.

Así también se señalaba que dicha reglamentación, es una respuesta al compromiso contraído con el pueblo de México; toda vez que en el plan nacional de desarrollo, se estipuló que el Estado asumirá la responsabilidad de conducir el sino nacional y de sostener y aumentar la independencia nacional.- Por lo que en dicho plan el Estado propone un desarrollo en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales de la Nación, así como iniciar algunos cambios para que se pueda llevar a cabo una distribución equitativa entre personas y regiones, ampliar la participación de la sociedad dentro de los diversos procesos (económicos, políticos, etc.).

En este mismo orden se manifestó que uno de los puntos que dió origen a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo fue el mejorar las condiciones sociales donde se encuentra involucrada la calidad de

---

vida de una comunidad, en donde la vivienda digna y decorosa juega uno de los papeles más importantes, ya que la misma condiciona a otro tipo de satisfacciones tales como la alimentación, la educación, la salud, etc. Es por esta razón que se propuso se reglamente el artículo 4o. de nuestra Constitución.

Además se enfatiza, que la finalidad del citado plan es la conjugación del esfuerzo del Estado y el pueblo de México.

Se consideró que la vivienda es un problema que no se debe esquivar, ya que si bien es cierto que se ha avanzado por medio de sistemas de financiamiento de vivienda para las clases medias y obreras; es el momento específico que entre dentro de este satisfactor las clases no asalariadas y los campesinos, tomando como punto de apoyo las instituciones encargadas de este problema, así como los procesos de las mismas, claro, con un estudio específico sobre los distintos ingresos que tiene la población.

Para lograr este objetivo, se comenta que no se le debe ver a la vivienda como un bien inmueble, sino como un factor impulsor en el desarrollo social, así como un recurso que la familia utilizará para satisfacer sus necesidades habitacionales. Para el desenvolvimiento de este proceso, el elemento fundamental era la tierra; por lo que se sugirió una política de reservas territoriales, en donde el Estado adquiriera terrenos con un primer propósito que es la construcción de viviendas y un segundo, sacarlos de la especulación.

Se comentó que es a partir de este momento, en donde se deberá ver la participación del Estado en la vigilancia y el control de la política de reservas territoriales.

Aunado a lo anterior, se expuso que el Ejecutivo Federal, conociendo la importancia del suelo y su resguardo como apoyo a la acción habitacional y aceptando la responsabilidad del Estado en esta materia, ha sometido a consideración del H. Congreso de la

---

Unión, una serie de iniciativas (adiciones y reformas) a los distintos ordenamientos que guardan una estrecha relación con el suelo; permitiendo con ésto un proceso más rápido y efectivo para la construcción de viviendas de los grupos sociales mayoritarios.

Los ordenamientos puestos a la consideración del H. Congreso de la Unión fueron: LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA, actualmente derogada en la cual se propone una normatividad adecuada, en donde las áreas surgidas de los regímenes ejidales y comunales tengan la finalidad de integrarse como reservas territoriales, para fomentar el desarrollo urbano habitacional de interés social.

**LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**, en donde se busca simplificar el manejo del conjunto inmobiliario federal, para los propósitos señalados; desde luego, definiendo dentro de este patrimonio, las áreas de reservas territoriales como del dominio privado de la Federación.

**LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**, en la cual se propone organizar los tres niveles de gobierno para que de esa manera se establezca un sistema de suelo y reservas territoriales con los objetivos de establecer una política integral de la materia y una disponibilidad del suelo para los diferentes usos, etc.

Se comentó que es necesario dar mayor importancia al desarrollo de los sistemas y tecnología de construcción sobre todo para las clases populares, obreras, campesinas y no asalariados, es decir, un costo mucho menor para la construcción de vivienda.

Así también se destacó, el tomar conciencia, que para el desarrollo de un programa habitacional, es necesario crear financiamientos en donde se les proporcione créditos a los trabajadores con la aprobación de los mismos que se les descontará de su sueldo dicho crédito, por esta razón es que se sometió a consideración del H. Congreso de la Unión,

una iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo, donde se estipuló lo señalado anteriormente.

Otro elemento que se considera de una gran importancia es la aplicación de un Programa Sectorial de Vivienda, en donde tenga una participación tanto los gobiernos de los estados, los municipios, así como también las organizaciones sociales y los particulares interesados en el desarrollo habitacional.

Por otra parte, se comentó que el Estado siempre había tenido una participación importante dentro del problema de la vivienda, sin embargo se consideraba que era el momento de hacer germinar la ideología revolucionaria en donde el Estado debía regular ligado a los derechos de los trabajadores; hoy en día la actividad del mismo se ha extendido, toda vez que se han creado diversos fondos, institucionales y organismos, así como también se han expedido diversos instrumentos legislativos y reglamentarios, hasta se dió origen a una Secretaría de Estado que tiene todas las facultades de formular y condicionar todo lo que se refiere a materia de vivienda.

Se señalaba que el artículo 4o. Constitucional, consagra el derecho a la vivienda; en tal virtud era necesario que se promulgue una ley reglamentaria, que respete los postulados de nuestro régimen federal e integre los principios, normas e instituciones necesarias, que el Gobierno Federal asuma para regular los procesos de producción y mejoramiento de la vivienda.

Se comentaba que las disposiciones del ordenamiento en cuestión serían de orden público e interés social. Así mismo se expresan dos objetivos fundamentales de la iniciativa los cuales son el establecer y regular los instrumentos y apoyo que el Gobierno Federal asume para que las familias gocen de una vivienda digna y decorosa y además los instrumentos y apoyos de que se habla con anterioridad, se orientarán a la producción y mejoramiento de la vivienda urbana (interés social), y la vivienda rural, dando salida a los fraccionamientos populares y a

la producción de vivienda promovida por sociedades cooperativas y otras formas de gestión solidaria.

\*Se dispone, asimismo, que los instrumentos y apoyos federales serán: la programación y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal, las normas para operar y conducir la acción del Gobierno Federal en materia de suelo para la vivienda, los estímulos y fomentos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción y mejoramiento de la vivienda, las reglas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas, la promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y otras formas de gestión solidaria y las normas que regulen la operación del Sistema Nacional de Vivienda. Para que el Estado pueda ser el rector del desarrollo, es necesario que apoye, con eficiencia y justicia, el compromiso de propiciar el bienestar de las mayorías. Para ello es indispensable, que su actuación se base en la Ley y en un sólido proceso de planeación y de programación como un producto coherente con propósitos, deseos y expectativas de las mayorías sociales. Por las razones anteriores y en armonía con la Ley de Planeación, la iniciativa propone establecer la programación básica de la vivienda, a través del Programa Sectorial de Vivienda, de los programas institucionales y de los operativos anuales, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones habitacionales, precisando las reglas para sus formulaciones, contenidos y efectos.

Toda vez que la atención al problema habitacional debe partir de su elemento básico, la tierra, se requiere de una acción estratégica del Estado para asegurar su disponibilidad y su aprovechamiento. Por tal motivo, en esta iniciativa se propone declarar de utilidad pública la adquisición de tierra, por parte del Estado, para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales.

---

Se establecen también, las normas relativas a la disposición y aprovechamiento de los inmuebles federales para satisfacer necesidades de vivienda. Por otra parte, se establece en el texto de la iniciativa que las acciones de vivienda de la Administración Pública Federal, se orientarán a generar una oferta pública de tierra para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos y a satisfacer las necesidades de este elemento para la ejecución de las acciones habitacionales que estén previstas en el Programa Sectorial de Vivienda.

La participación activa, responsable y solidaria de la comunidad es un medio fundamental para la solución de sus problemas habitacionales y por ello el Estado debe apoyar con elementos necesarios sus procesos constructivos y generar y regular una oferta masiva, oportuna y a bajo costo de materiales para la construcción de viviendas. Por lo anterior, y para asegurar la producción y distribución de materiales básicos para la construcción, se propone declarar de utilidad pública estas actividades formulando al efecto, un paquete de componentes básicos.

Se propone asimismo, apoyar y fomentar la producción y distribución de dichos materiales, dando preferencia a las demandas de las sociedades cooperativas, de las organizaciones sociales y comunitarias y de las personas de escasos recursos.

Una de las conclusiones a que se llegó durante los foros de consulta popular es que deben desarrollarse sistemas de tecnologías adecuados y a este propósito, el Plan Nacional de Desarrollo señala que se realizarán acciones de fomento para dichos sistemas.

La iniciativa propone establecer un conjunto de normas que regulen las acciones de diseño, tecnología de la construcción, aprovechamiento y administración, a las que se sujetarán las acciones de vivienda que realicen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, señalando las acciones que

---

deberán ejecutarse para provocar la racionalización de la producción industrial de materiales de construcción para la vivienda.

El Plan Nacional de Desarrollo establece, entre sus políticas habitacionales, la reorientación de los sistemas financieros de la vivienda, auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes y para canalizar su otorgamiento, preferentemente a los grupos sociales organizados y a la producción de sus componentes y materiales de construcción.

Por tal razón en la iniciativa se propone establecer los principios y normas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas, enmarcados en los lineamientos de la renovación moral y democratización integral, a fin de lograr una mayor cobertura social en la ejecución de las acciones y de evitar desviaciones e irregularidades en este tipo de procesos.

Como resultado de los foros de consulta popular, se reafirmó que el cooperativismo es una organización que puede abarcar amplios sectores de la actividad económica y social como una tesis fundamental de la revolución mexicana. En consecuencia, el cooperativismo sigue siendo una forma válida para superar problemas concretos que confronta el país como es el de la vivienda.

Una de las líneas de acción del plan nacional de desarrollo es la legitimación y apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones comunitarias de autogestión habitacional.

Por tal motivo, en la iniciativa que se presenta se propone el establecimiento de normas para facilitar la constitución y el registro de las sociedades cooperativas de vivienda, precisando sus diferentes tipos y objetos.

También se prevé la constitución de unidades o secciones de

---

vivienda en las cooperativas de producción y consumo ya existentes, todo ello encaminado a la promoción y fomento de las acciones habitacionales.

El problema de la vivienda en México por sus características y dimensiones, requiere de la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de gobierno y de la concurrencia de los sectores social y privado.

El Plan Nacional de Desarrollo en su política de vivienda señala que la superación de las carencias habitacionales puede lograrse a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno, así como orientando las acciones de los sectores privado y social por medio de la acción popular concertada, procurando con ellos la mejor productividad posible de la aplicación de los recursos.

El citado plan contempla también, la creación del Sistema Nacional de Vivienda, para articular esas acciones de los tres niveles de gobierno y de los sectores privado y social, así como los mecanismos de coordinación y concertación para tales efectos.

Para ellos, la iniciativa propone las disposiciones para la coordinación y concertación de acciones con los estados, los municipios y las organizaciones sociales privadas y para la operación del sistema nacional de vivienda y sus objetivos.

Por los motivos expuestos, con fundamentos en la fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la República, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de LEY FEDERAL DE VIVIENDA". (5)

(5) EXPOSICION DE MOTIVOS LEY FEDERAL DE VIVIENDA.- Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año II T. II No. 30, 29 de Noviembre, 1983. P. 21 y 22.

---

Por último, quisiera hablar de la estructura legal de la Ley Federal de vivienda, así como de algunas observaciones tanto negativas como positivas que se le hacen a ésta durante el debate de fecha 20 de diciembre de 1983; por supuesto, dando una mayor importancia al artículo 29 del citado ordenamiento, toda vez que es el estudio dogmático de éste, el objetivo de esta exposición.

La Ley Federal de Vivienda fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984, la cual consta de 8 capítulos, que a su vez contienen 65 artículos. Así mismo consta de 3 artículos transitorios.

En su primer capítulo se señala que las disposiciones de dicho ordenamiento son de orden público e interés social, se determina que su objeto es establecer y regular los instrumentos y apoyos que se citan en dicho ordenamiento, que conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, claro en materia de vivienda, así como también la coordinación con las organizaciones de los sectores social y privado, de acuerdo a los lineamientos de la política general de vivienda.

En este orden se indican cuales son esos lineamientos a seguir en esta política nacional de vivienda, los cuales se resumen en: un mayor acceso a la vivienda a las clases desprotegidas; un programa de constitución de reserva territorial con las finalidades de una mayor oferta del suelo para la vivienda, evitando con esto la especulación; una ampliación de sistemas financieros para la vivienda, con la finalidad que se les de mayores recursos a los trabajadores no asalariados marginados, campesinos y clases de ingresos medios; una relación de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública con los gobiernos de los estados y municipios, así como los sectores sociales y privados para formar sistemas nacionales de vivienda; la unión de los sectores privados y públicos para la construcción de viviendas en renta (viviendas de interés social); una renovación a los procesos y producción de vivienda; un apoyo a la construcción de

---

vivienda con la participación de la comunidad; una promoción de conductas solidarias de la población para el desarrollo habitacional; un impulso a la construcción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda y una publicidad de los programas habitacionales para que la población tenga un mayor conocimiento.

Asimismo establece un sistema nacional de vivienda, que abarca las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan vida a las actividades de los sectores público, sociales y privados para la satisfacción de viviendas; se define lo que se entiende por vivienda de interés social; se señalan los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda que son: controlar, formular e instrumentar los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en la asignación, financiamiento, etc., de la vivienda; emitir normas para operar y conducir las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de tierra para vivienda; los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción; la expedición de normas para la asignación de crédito para vivienda; la manera en que se coordinarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos de los estados y municipios y los sectores social y privado para establecer el sistema nacional de vivienda.

Aunado a lo anterior se estipula también que las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la Administración Pública que tengan programas de vivienda conforme al artículo 123 de la Constitución General de la República se regirán, conforme a lo dispuesto en sus leyes que regulan su propia organización y funcionamiento, sin embargo, coordinarán sus lineamientos de política general y objetivos a los que marca esta Ley o el Plan Nacional de desarrollo en los términos de la Ley de Planeación. Se determina que la Secretaría de Desarrollo Social tiene las facultades de regular la política general de vivienda conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico en cuestión.

---

El segundo capítulo se titula "De la programación de las acciones públicas de vivienda", el cual nos habla sobre el desarrollo de las acciones públicas a nivel federal en materia de vivienda, a través de un programa sectorial; de los programas de las instituciones de las entidades de la Administración Pública Federal; de los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Social, así también señalan que estas acciones estarán sujetas a lo que dispone la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo y serán convenientes con los programas de desarrollo urbano y vivienda estatales y municipales.

En este orden nos señala que la Secretaría de Desarrollo Social (antes la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), será la encargada de formular el programa sectorial; Incluyendo las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados, municipios y de los grupos sociales y privados interesados; determina cual es el procedimiento para que dichos programas sean autorizados.

Además señala los requisitos que deben contener el programa sectorial de la vivienda que sintetizo a continuación: emitir diagnósticos de los problemas habitacionales; sus posibles soluciones; el impacto en el sistema económico y social; sus metas y logros; la unión del programa al gasto público y su vinculación presupuestal; las bases en que las entidades federativas, municipios y sectores social y privado se coordinaran; quienes serán los responsables del manejo de los instrumentos de la política económica y social; así como los que señale el plan nacional de la vivienda. Por otro lado contempla las acciones y lineamientos más importantes que son: suelo y oferta pública en fraccionamientos populares; producción y distribución de materiales de construcción; mejorar y construir viviendas de interés social para arrendamiento; apoyo a las comunidades rurales para el mejoramiento de sus viviendas; apoyar a través de las sociedades cooperativas y otras gestiones sociales, proyectos de construcción, etc.

Por otro lado determina los requisitos que deben cubrir las

---

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el debido cumplimiento del programa sectorial de la vivienda; así como cuando dicho programa es obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por último, indica cuales son las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social en los sectores público, social y privado y por los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El capítulo tercero del ordenamiento que nos ocupa se refiere "al suelo para la vivienda". En este capítulo me permitiré explicar con la mayor brevedad posible lo que ya con anterioridad comenté que es el debate de fecha 20 de diciembre de 1983, enfatizando las diferentes consideraciones que se hicieron con respecto al artículo 29 de la Ley Federal de la Vivienda, en virtud que desde este momento empieza ya un estudio minucioso y exhaustivo de dicha disposición.

Empezaré primeramente comentando que el capítulo tercero se ve la determinación del Ejecutivo Federal de reproducir suficiente oferta de suelo, para las clases de menores ingresos y además estipula los instrumentos que evitarán la especulación, el abuso y la corrupción social de quienes se enriquecen a través de las necesidades del pueblo.

Se señala también que la adquisición de tierra para construcción de vivienda de interés social y reservas territoriales, son consideradas de utilidad pública. Otra determinación es la que señala que no solo el apoyo del gobierno es el de establecer el suelo para vivienda sino también participar en el mercado inmobiliario con la finalidad de crear una oferta pública, pero dirigida a las poblaciones de bajos ingresos y satisfacer necesidades de suelo de las acciones habitacionales de los organismos descentralizados y entidades de la Administración Pública Federal, de los organismos de los estados y municipios, de los organismos sociales y particulares, que lo soliciten con arreglo al programa secto-

---

rial de vivienda, es decir, cuando las entidades de la Administración Pública lleven a cabo acciones habitacionales, ésto es un programa sectorial.

Así también señala cuales serán los requisitos para que el Gobierno Federal autorice la asignación o enajenación del suelo propiedad federal para la construcción de fraccionamientos populares.

La Secretaría de Desarrollo Social es la que estudiará los distintos requerimientos de tierra urbana para vivienda, de acuerdo a lo establecido por el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, el Programa Sectorial de Vivienda, así como en los planes de desarrollo urbano municipal.

Habla sobre las facultades que tienen las entidades de la Administración Pública de adquirir y enajenar predios para destinarlos a programas de vivienda, con la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social y se enuncian algunos requisitos que vayan de acuerdo a los programas aludidos.

Estipula que con respecto a los Estados, los municipios y las entidades públicas, las organizaciones y grupos sociales y privados, que soliciten al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, áreas y predios para fraccionamientos populares o satisfacción de necesidades de vivienda, se observarán una serie de requisitos conforme a los programas citados.

Dispone que la Secretaría de Desarrollo Social, clasificará los bienes del dominio privado de la Federación, así como emitirá un catálogo de terrenos aptos para vivienda; asimismo determinará cuales son las condiciones que se les da a los adquirentes de los bienes inmuebles provenientes del dominio privado de la Federación que realicen proyectos habitacionales, es decir, a quienes los deben entregar, la forma de pago de acuerdo a los ingresos que tenga y capacidad

---

adquisitiva, dando preferencia a las personas de escasos recursos, y no se les darán a las personas que tengan bienes inmuebles.

También señala que las enajenaciones de vivienda y lotes de interés social que realicen las entidades de la Administración Pública Federal, que sean provenientes del dominio Privado de la Federación, no requerirán de intervención notarial, sino el contrato que al efecto se les entregue acreditará la titularidad del inmueble.

Para concluir este tercer capítulo, empezaré primero hablando sobre la crítica que se le hizo al artículo 29 del ordenamiento en cuestión, del cual se realizará más adelante su estudio dogmático.

El C. Diputado Daniel Angel Sánchez Pérez, hace una crítica al artículo 29, cuando éste se encontraba para aprobación, durante el debate publicado en el Diario de Debates de fecha 20 de diciembre de 1983, el citado diputado señalaba que en dicha disposición había un error, en virtud de que la misma expresa que los "servidores públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros, autoricen la enajenación o enajenen inmuebles del dominio privado de la Federación, en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21 de esta ley. Hasta aquí comentaba que está bien, pero consideraba el agregarle lo siguiente: "y los particulares que adquieran para fraccionamientos populares dichos bienes con violación de los preceptos citados", es una incongruencia, ya que el artículo 21 dispone lo siguiente: "La asignación o enajenación del suelo propiedad federal, para la ejecución de fraccionamientos populares a que alude la fracción I del artículo anterior, una vez descontadas las áreas necesarias para el equipamiento y servicios urbanos, deberán sujetarse a los requisitos siguientes:

Fracción I.- Dirigirse a la población con ingresos máximo de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona de que se trate, y atender preferentemente a los de más bajos ingresos; Fracción III.- El precio máximo de venta de sus lotes no excederá del que señale la

---

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología", ahora Secretaría de Desarrollo Social, situación que da a aparecer que los adquirentes que compran más caro que lo estipulado, cometerán un delito, sin saber que lo que están comprando es más caro (6). Esto es lo que al referido diputado le preocupaba, sus consideraciones fueron aceptadas y también aclaradas por el diputado Salvador Rocha Díaz quien señala que dentro del artículo 29 se distinguen dos hipótesis, una de ellas es la que al señor diputado Sánchez Pérez le preocupa y que en ese momento se le esclareció: el Gobierno Federal transmite a un particular un determinado bien del dominio privado, para que éste a su vez, realice una acción habitacional; en la disposición en cuestión se estipula que el servidor público que autorice la enajenación o la realice y el particular que la adquiera, o sea el intermediario llamémosle así, el empresario que va a realizar la acción habitacional, que son las dos partes en esta transmisión, los dos deberán ser sancionados por igual, ya que las mismas tienen la facultad de transferir, desde puntos de vista diferentes pero con relación a las condiciones señaladas en el artículo 21, fracciones I y III.

Desde mi punto de vista, el señor diputado Sánchez Pérez, no valoraba que el Gobierno Federal, puede enajenar bienes de dominio privado de la Federación a particulares, para que estos realicen acciones habitacionales, y las ponga a disposición de las clases de más bajos ingresos, no asalariados, marginados, campesinos, etc. Es decir, hay una participación de los particulares para la construcción de viviendas pero con un control adecuado, estipulado en la Ley Federal de Vivienda.

Los capítulos Cuarto y Quinto, se titulan "De la Producción y Distribución de Materiales de Construcción para la Vivienda" y "De las Normas y Tecnología para la Vivienda", contienen las disposiciones que cuidarán la producción y distribución de los materiales básicos

(6) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS LEY FEDERAL DE VIVIENDA.- Diario de los Debates "Cámara de Diputados", AÑO II T. II No. 30, 29 de Noviembre, 1983. P. 21.

---

para la construcción de vivienda, la participación de la Secretaría de Desarrollo Social junto con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios. Asimismo se regulan las acciones para la producción y el mejoramiento de la vivienda, tanto para la población rural; y los demás requisitos necesarios para controlar y regular la construcción de la vivienda de interés social evitando con ello la especulación. (7)

El capítulo sexto se titula "Del otorgamiento de créditos para viviendas, producidas o mejoradas con los recursos federales; asimismo se señala cuales son los procedimientos que deben seguir, las entidades de la Administración Pública, los organismos públicos federales para el otorgamiento de créditos; así como cuáles son las formalidades que deberán tener los contratos de otorgamiento de crédito. (8)

El séptimo capítulo habla de las sociedades cooperativas de vivienda, señala cuales son las facultades que tienen en la acción habitacional; sus objetivos, los tipos de sociedades cooperativas; su forma de constitución, etc.. Asimismo se estipula que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, es la encargada de vigilar el cumplimiento de las normas a que se refiere el capítulo en cuestión. (9)

El capítulo octavo señala diversas disposiciones para que los gobiernos de los estados y los municipios celebren los acuerdos y convenios con el Gobierno Federal, para la operación administrativa

(7) LEY FEDERAL DE VIVIENDA; DECIMOPRIMERA EDICION; EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1992. P. 254, 255, 256, 257 y 258.

(8) LEY FEDERAL DE VIVIENDA, DECIMOPRIMERA EDICION; EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1992. P. 259 Y 260.

(9) LEY FEDERAL DE VIVIENDA; DECIMOPRIMERA EDICION; EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1992. P. 261 y 262.

---

del Sistema Nacional de Vivienda; así como también cuáles son los aspectos más importantes que se deben resaltar en dichos convenios. (10)

En este orden señala que el Gobierno Federal gestionará ante los gobiernos de las entidades federativas la creación de comités estatales de normas y promoción de vivienda. Asimismo se establecen sus funciones.

Se estipula que la Secretaría de Desarrollo Social en los términos de la Ley de Planeación, será la encargada de promover y celebrar convenios de concertación con los gobiernos de los estados y municipios, así como también la concertación de las acciones de la Administración Pública Federal en materia de vivienda con los grupos y organizaciones sociales y privadas.

Por último establece que los particulares que se sientan inconformes con resoluciones administrativas que se dicten con relación a esta ley, tendrán la facultad de promover recurso de revisión ante la Secretaría de Desarrollo Social.

Cabe aclarar que, con la finalidad de redactar en los términos más actuales, me he permitido hablar de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual antes era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que hasta la fecha se maneja dentro de la Ley Federal de Vivienda con el segundo nombre.

Quiero comentar, que en diversas disposiciones de la Ley Federal de Vivienda se habla de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, misma que en la actualidad ha desaparecido, toda vez que en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de junio de 1992, se dió a

(10) LEY FEDERAL DE VIVIENDA; DECIMOPRIMERA EDICION; EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1992. P. 263, 264, 265, 266 y 267.

---

conocer la nueva Secretaría de Desarrollo Social, la cual tiene la función de realizar tanto las actividades de la entonces SEDUE, así como otras facultades que se le confirieron a la misma.

El origen de la Secretaría de Desarrollo Social fue a través de una serie de adiciones, derogaciones y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1992.

---

## CAPITULO

### III

---

## LEGISLACION COLATERAL APLICABLE

Dentro de este tercer capítulo se estudiarán algunas leyes que conforman la legislación Colateral Aplicable, del ordenamiento en cuestión; así como también se plantearán los distintos supuestos que a mi juicio se dan en el artículo 29 de la Ley Federal de Vivienda, éste último con la finalidad de poder relacionar las acciones delictivas insertadas en la disposición citada con otros ordenamientos jurídicos.

Con la finalidad de desarrollar lo anteriormente expuesto, me permito transcribir el artículo 29, así como los tres supuestos que desde mi punto de vista se presentan:

"ARTICULO 29.- Los servidores públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros autoricen la enajenación o enajenen inmuebles del dominio privado de la Federación en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21 de esta ley, y los particulares que adquieran para fraccionamientos populares dichos bienes con violación de los preceptos citados, así como los particulares que adquieran en contravención a la fracción II del artículo 27, serán sancionados con prisión de dos años a doce años y multa de trescientos a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el

---

delito, y tratándose de servidores públicos, además con la destitución e inhabilitación de dos años a doce años, para desempeñar otro empleo cargo o comisión pública". (1)

Primer Supuesto.- Contempla a los Servidores Públicos que para obtener un beneficio para sí ó en favor de terceros autoricen la enajenación o enajenen inmuebles en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21 de la Ley Federal de Vivienda.

Segundo Supuesto.- Sanciona a los particulares que adquieran para fraccionamientos populares dichos bienes con violación de los preceptos citados.

Tercer Supuesto.- Por último a los Particulares que adquieran en contravención a la fracción II del artículo 27.

(1) LEY FEDERAL DE VIVIENDA.- (D.O. de 7 de Febrero de 1984); Leyes y Códigos de México, Decimoprimera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992, P. 253.

## SUPUESTOS

PRIMERO -- Los servidores públicos -- Para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros "autoricen" -- La enajenación o enajenen, inmuebles del dominio Privado de la Federación. -- Contraviendo lo dispuesto en el artículo 21 fracciones I y III de la Ley Federal de Vivienda.

SEGUNDO -- Los particulares -- Que adquieran estos bienes, -- Con violación de los preceptos citados.

68

TERCERO -- Los particulares -- Que adquieran estos bienes, -- En contravención a la fracción II del artículo 27 de la Ley Federal de Vivienda.

\*Serán sancionados con prisión de dos años a doce años y multa de trescientas a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y tratándose de servidores públicos, además con la destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos\*.

---

A mayor abundamiento, sobre estos tres supuestos planteados quisiera comentar lo ocurrido en la Cámara de Diputados, en el debate de esta ley, en donde se da una explicación clara sobre la interpretación del artículo 29; en virtud de que el mismo se prestó a diversas discusiones; el C. diputado Salvador Rocha Díaz señaló que el mencionado precepto tenía la finalidad de sancionar tanto a los servidores públicos, como a los particulares que tuvieran de alguna manera el carácter de intermediarios para realizar acciones habitacionales, situaciones que se daban en el primero y segundo supuesto; en el momento en que estas dos partes contravinieran lo estipulado en el artículo 21, fracciones I y III, ya sea separadamente como en conjunto y que a la letra señalan:

“...ARTICULO 21.- La obligación o enajenación de suelo propiedad federal, para la ejecución de fraccionamientos populares a que alude la fracción I del artículo anterior, una vez descontadas las áreas necesarias para el equipamiento y servicios urbanos; deberán sujetarse a los requisitos siguientes:

I.- Dirigirse a la población con ingreso máximo de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona de que se trate y atender preferentemente a los de más bajos ingresos.

III.- El precio máximo de venta de sus lotes, no excederá del que señala la Secretaría de Desarrollo Urbano”. (2)

Esta es la razón por la cual hubieron una serie de confusiones, por que se pensaba que cómo era posible que se sancionara a un particular que comprara más caro; pero se hablaba de particulares en su carácter de intermediarios, empresarios que de alguna forma u otra conocen lo prevenido por la ley, es decir ellos son los que van a

(2) LEY FEDERAL DE VIVIENDA; (D.O. de 7 de febrero de 1984); Leyes y Códigos de México, Décima Primera Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1992; P. 249 y 250.

---

transmitir ese bien inmueble más caro, o se lo transmitirán a una persona que no tenga una necesidad imperante.

Por otra parte considero prudente, referirme a continuación al primer inciso de este capítulo.

#### **A) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

Como primer punto es menester señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Mayo de 1976, la cual tiene como objetivo:

- Instituir la unión de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- Determinar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- Así como también fijar cuáles son los principios, que el Estado ejercerá en el uso de sus facultades, para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destino de áreas y predios. Señalados en los artículos 3 fracciones X Y XI y 49 del Ordenamiento citado.

Por lo anterior se corrobora que la Ley General de Asentamientos Humanos, guarda una estrecha relación con la Ley Federal de Vivienda, toda vez que dichos ordenamientos regulan la manera en que se distribuirán los bienes inmuebles propiedad de la Federación, así como evitar la especulación sobre el suelo urbano, dentro del territorio nacional. También que el primer ordenamiento citado, estudia a un nivel general la problemática de los centros de población, es decir, su conservación, mejoramiento y crecimiento, sin soslayar dentro de estos puntos la regulación del mercado de los terrenos, el de los inmuebles

---

dedicados a la vivienda popular y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna; para alcanzar estos objetivos, se crea un programa de desarrollo urbano y ecología, el cual señala una serie de requisitos para poder desarrollar con mayor exactitud y eficiencia los fines señalados, los cuales se encuentran insertados en el artículo 10 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, la Ley Federal de Vivienda señala en su artículo 22 que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, antes la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, realizará una serie de estudios para satisfacer los requerimientos de tierra urbana para vivienda. En tal virtud se manifiesta que es necesario vincular el Programa Sectorial de la Vivienda; el Programa de Desarrollo Urbano y Ecología, estipulado en la Ley General de Asentamientos Humanos, así como en los planes de desarrollo urbano municipal. La Dependencia citada será la encargada de coordinar dichos estudios, para que ésta a su vez emita programas de adquisición específicos.

En síntesis, la Ley Federal de Vivienda, requiere la participación de otros ordenamientos, para poder realizar con exactitud y eficiencia sus objetivos (enajenar o adquirir bienes inmuebles propiedad de la Federación, así como evitar la especulación de los mismos); como es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la cual se emitió un Programa de Desarrollo Urbano y Ecología, del cual se hace referencia y se trabaja de acuerdo a lo que el mismo estipula en concordancia a lo señalado en este mismo ordenamiento.

En tal virtud, la Ley General de Asentamientos Humanos, tiene como uno de sus objetivos primordiales la regulación del mercado es decir, establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales; finalidades sumamente importantes que la Ley Federal de Vivienda no podría soslayar ya que la conjugación de éstos con la misma permiten un desarrollo eficiente y sobre todo equilibrado para que toda familia goce de una vivienda digna y decorosa.

---

Para terminar, quisiera aludir al segundo y tercer supuestos antes citados para poder explicar brevemente la relación que guardan con la Ley General de Asentamientos Humanos.

El Segundo Supuesto se refiere a aquellos particulares que adquieran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, para fraccionamientos, y que éstos mismos los enajenen contraviniendo lo estipulado en las fracciones I y III, es decir, que no los dirijan a la población con ingresos máximos de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona de que se trate, atendiendo preferentemente a la población de más bajos ingresos, así como que dichos particulares vendan los lotes a un precio mayor que el señalado por la Secretaría de Desarrollo Social.

Al respecto, la Ley General de Asentamientos Humanos señala en su artículo 58, que las entidades privadas, cuya actividad sea la construcción de vivienda de interés social, podrán adquirir terrenos que les enajenen las entidades públicas, pero que se comprometan a enajenar los predios y los lotes a los solicitantes con plena observancia a las normas de este ordenamiento.

También en esta disposición se prevé que las entidades públicas no podrán enajenar terrenos a las entidades privadas que construyan vivienda para adquirentes con ingresos superiores a cuatro veces el salario mínimo.

El Tercer Supuesto prevé lo concerniente a los particulares o beneficiarios que adquieran otro bien inmueble, a sabiendas que el artículo 27 estipula que los propietarios de otro bien inmueble no podrán ser beneficiarios.

La Ley General de Asentamientos Humanos señala también en su artículo 59, que sólo podrán ser beneficiarios de la regularización, quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble;

---

dicha disposición es aplicable a lo señalado en el artículo 27 fracción II (LFV), en concordancia con el artículo 29 del mismo ordenamiento. Aunque de alguna manera varíe la calidad del beneficiario y la jurisdicción.

## **B) LEY DE PLANEACION.**

La Ley de Planeación fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, la cual, tiene los siguientes objetivos:

- Establecer las normas y principios básicos, sobre los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y conforme a ésto, realizar las actividades de la Administración Pública Federal.
- Como se establecerá y funcionará el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Cual será la forma en que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federales.
- Establecer las bases para que los diversos grupos sociales participen en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley.
- Dar cobertura a los particulares para que participen y contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y programas.

Este ordenamiento tiene como objetivo primordial la planeación de cómo se va a desarrollar el país, los aspectos sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde luego ésta es una responsabilidad del Estado.

Ahora bien, dentro de dicho ordenamiento, se habla de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual es la ordenación racional y sistemática de acciones, que en base a las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación del país de acuerdo a lo establecido en nuestra Carta Magna. Es decir, es un plan que el Ejecutivo Federal se propone para que el país tenga un desarrollo más eficaz. Durante el plan se fijan objetivos, metas, estrategias y

---

prioridades, se asignarán recursos, responsabilidad y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Estipulado en los artículos 1, 2 y 3 del Ordenamiento en cuestión.

Asimismo se señala la participación de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales, así como la participación de los grupos sociales interesados. Además se indica que dentro del Plan Nacional de Desarrollo se realizan, los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales así como sus respectivas funciones.

En este corolario se advierte la relación que guarda la Ley Federal de Vivienda con el ordenamiento comentado, toda vez que en su artículo 12, se habla de un Programa Sectorial de la Vivienda, el cual deberá ser aprobado y publicado; con el objeto que este mismo sea obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de la Ley de Planeación.

En comento La Ley de Planeación en su capítulo cuarto "Plan y Programa", artículo 32, establece lo estipulado en la disposición citada anteriormente, pero con una cobertura mucho mayor, en virtud de que señala dicha obligatoriedad para las entidades paraestatales; así también los particulares o grupos sociales interesados podrán participar en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo como de los programas.

Por lo que respecta a los gobiernos de los estados, la ejecución del plan y programas será a través de los convenios respectivos.

Dentro de la Ley Federal de Vivienda, en su último capítulo "De la Coordinación con los Estados y Municipios y Concertación con los Sectores Social y Privado", artículo 57 y 58, señalan que SEDESOL, será la encargada de celebrar los acuerdos y convenios referentes a la administración del sistema nacional de vivienda y el apoyo a la ejecución de los programas de vivienda estatales y municipales.

---

En síntesis, la Ley de Planeación, sirve de base, a la Ley Federal de Vivienda. En virtud de como se ha podido corroborar la política nacional de vivienda, se apoya tanto en el Plan Nacional de Desarrollo estipulado en la Ley de Planeación, así como en el desarrollo de los Programas señalados en dichos ordenamientos.

### **C) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

Esta Ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982, reformada por última vez por Decreto Público el 3 de enero de 1992, misma que señala cual es el patrimonio nacional.

Ahora bien, el artículo 24 de la Ley Federal de Vivienda señala:

\*ARTICULO 24- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y a solicitud de los Estados, de los municipios, de las entidades públicas, de las organizaciones y grupos sociales y privados que tengan por objeto el desarrollo de fraccionamientos populares o la satisfacción de necesidades de vivienda e interés social, podrá transmitirles áreas o predios del dominio privado de la Federación en los términos de esta ley de la Ley General de Bienes Nacionales, observando en todo caso:

I.- La aptitud de los bienes para ser utilizados en los programas respectivos.

II.- Que el aprovechamiento de los inmuebles, sea congruente con el Programa Sectorial de Vivienda, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y sus declaraciones de usos y destinos de suelo;

III.- Que los solicitantes cuenten con un programa financiero en el que se prevea la aplicación de los recursos y

IV.- Que se cumpla, en su caso, con los requisitos señalados en esta ley para los fraccionamientos populares”.

---

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dará preferencia a los solicitantes de tierra que acepten y convengan que los productos de la comercialización de las áreas o predios se sigan utilizando, en acciones de vivienda de interés social. (3)

Quisiera abundar un poco en lo que respecta a la estructura legal de la Ley Federal de Vivienda, en el artículo 24 se encuentra localizado dentro del Capítulo III, titulado "Del Suelo para la Vivienda" que se ha comentado con anterioridad que en virtud de ser un ordenamiento federal, que estudia, soluciona y propone a nivel nacional.

El artículo 24 señala que los estados, municipios, de las entidades públicas, de las organizaciones y grupos sociales privados; que soliciten a SEDESOL en los términos de esta Ley y la Ley General de Bienes Nacionales, podrán transmitir predios del dominio privado de la federación por conducto de esta Secretaría.

Ahora bien, la Ley General de Bienes Nacionales al respecto, en sus artículos 66 y 67 a la letra señalan:

"ARTICULO 66: - Toda enajenación onerosa de inmuebles que realice el Gobierno Federal deberá ser de contado, a excepción de las enajenaciones que se efectúen en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y que tengan como finalidad resolver necesidades de vivienda de interés social, o las que se verifiquen para la realización de actividades sociales y culturales. Los adquirentes disfrutarán de un plazo hasta de veinte años, para pagar el precio del inmueble, siempre y cuando entreguen en efectivo cuando menos el 10% de dicho precio. De estos beneficios no gozarán las personas que adquieran inmuebles cuya extensión exceda la superficie máxima que se establezca como lote tipo en cada zona, atendiendo las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano.

- (3) LEY FEDERAL DE VIVIENDA: (D.O. de 7 de febrero de 1984). Leyes y Códigos de México, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992: P. 251 y 252.

---

El Gobierno Federal se reservará el dominio de los bienes hasta el pago total del precio, de los intereses pactados y de los moratorios en su caso.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, podrá extender los beneficios a que alude el primer párrafo de este artículo, a las personas de escasos recursos económicos en una zona o área determinada o a la regularización de la tenencia de la tierra. Dicha dependencia en todo caso se deberá asegurar del cumplimiento de los objetivos señalados". (4)

"ARTICULO 67.- En la enajenación de Inmuebles que realice el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en favor de personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades habitacionales, no se requerirá el otorgamiento de escritura ante notario, sino sólo el contrato relativo, cuando el valor del inmueble no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año que corresponda al Distrito Federal.

Los inmuebles de la administración pública federal que por su superficie y ubicación sean aptos para su aplicación a programas de vivienda podrán afectarse al desarrollo de dichas acciones, a través de las instituciones públicas o de particulares que lleven a cabo actividades de tal naturaleza, en los términos y condiciones establecidos en esta ley, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las demás correlativas". (5)

- (4) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (D.O. de 8 de Enero de 1982); Reformada por última vez (D.O. de 3 de Enero de 1992; Leyes y Códigos de México; 28a. edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 473 y 474.
- (5) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (D.O. de 8 de Enero de 1982); Reformada por última vez (D.O. de 3 de Enero de 1992; Leyes y Códigos de México, 28a., Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993; P. 474.

---

Estos artículos se dirigen principalmente a grupos de personas de escasos recursos, así también a instituciones públicas como a particulares; por lo anterior podemos observar que además de las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Vivienda, también es necesario aplicar la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que dicho ordenamiento señala claramente cuáles son en concreto los bienes de dominio privado de la federación, en su artículo 3o., que a la letra señala:

\*ARTICULO 3o.- Son bienes de dominio privado:

- I.- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2o., de esta ley que se sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV.- Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- V.- Los bienes muebles propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;
- VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación, y

---

VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.

VIII.- Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología". (6)

De esta manera el Gobierno Federal, podrá determinar qué inmuebles puede enajenar o adquirir por causas de utilidad pública para formar reservas territoriales, etc.

Por otra parte, el artículo 28 de la Ley Federal de Vivienda señala:

"...ARTICULO 28 - Las enajenaciones de vivienda, y lotes de Interés social, que realicen las entidades de la Administración Pública Federal, provenientes de bienes del dominio privado de la Federación, no requerirán de intervención notarial. Los contratos que al efecto se otorguen, serán los instrumentos que acrediten la titularidad de derechos de propiedad y sus formas serán las que autorice la Secretaría de Desarrollo Social, de conformidad con el artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales". (7)

- (6) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (D.O. de 8 de Enero de 1982); Reformada por última vez (D.O. 3 de Enero de 1992; Leyes y Códigos de México; 28a. Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 442.
- (7) LEY FEDERAL DE VIVIENDA; (D.O. de 7 de Febrero de 1984; Leyes y Códigos de México, Décimo Primera Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1992; P. 253.

---

En tal virtud todas las enajenaciones de vivienda y lotes de interés social que hagan las entidades de la Administración Pública Federal, desde luego provenientes del dominio privado de la Federación, no requerirán de la formalidad notarial.

Dicha disposición la corrobora y fortalece el artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales, que a la letra señala en su fracción III;

"ARTICULO 74 - No se requerirá intervención de notario en los casos siguientes:

III.- Enajenaciones que realicen las entidades paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesidades de vivienda de interés social;" (8)

Para terminar este tercer apartado, es conveniente manifestar que en el Cuarto Capítulo de la Ley Federal de Vivienda, titulado: "De la Producción y Distribución de Materiales de Construcción para la Vivienda", se establece en una disposición la intervención de la Ley General de Bienes Nacionales, en lo que respecta a la explotación de bancos de materiales básicos de construcción, localizados en los Bienes Inmuebles propiedad de la Federación a efecto de transmitirlos o concesionarlos.

La Ley General de Bienes Nacionales señala como se designarán a los concesionarios o la forma de transmitirlos, desde luego con la finalidad de la construcción de viviendas de interés social.

(8) **LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES** (D.O. de 8 de Enero de 1982); Reformada por última vez (D.O. 3 de Enero de 1992); Leyes y Códigos de México, 28a. Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993, P. 477.

---

## **D) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, modificado por Decreto el 21 de julio de 1992. El objetivo de este ordenamiento es el de reglamentar el título cuarto constitucional, en materia de los sujetos de responsabilidad en el Servicio Público.

EL primer punto a tratar en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; es que en su artículo 2, se determina, quienes tienen dicha calidad.

\*ARTICULO 2o.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales". (9)

Esta es la razón primordial de la aplicabilidad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ordenamiento en estudio, en concreto del artículo 29, este precepto estipula además de una sanción de tipo penal que se les dará a los servidores públicos por autorizar la enajenación de un inmueble del dominio privado de la Federación, para su beneficio o el de un tercero, contraviniendo lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21 de este ordenamiento, también se les destituirá e inhabilitará de dos años a doce años, para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Lo anterior da pauta a considerar la intervención de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, en virtud de que dicho ordenamiento señala claramente quienes son servidores públicos, ya

(9) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (D.O. 31 de Diciembre de 1982) Modificado por Decreto el 21 de Julio de 1992; Leyes y Códigos de México; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993. P. 845.

---

que si no se marca esta distinción, no se podría aplicar la sanción administrativa correspondiente.

Así mismo, no quisiera soslayar las obligaciones de los servidores públicos, así como también cuáles son las diversas sanciones que se le hacen a los servidores públicos por faltas administrativas. Los artículos 46 y 47 del ordenamiento que ocupa este apartado, nos hablan de sus obligaciones. En seguida me permito transcribir dichos preceptos, enfatizando en el segundo las fracciones XIII, XVI y XXIII, ya que considero que además de infringir lo estipulado en la Ley Federal de Vivienda, Viola lo estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

\*ARTICULO 46.- Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

\*ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:...

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o

---

pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y..." (10)

Las distintas sanciones que se les dan a los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 antes citado. Se encuentran señaladas en los artículos 53 y 54 fracción VII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que a la letra estipula:

\*ARTICULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;

(10) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (D.O. 31 de Diciembre de 1982) Modificado por Decreto el 21 de Julio de 1992; Leyes y Códigos de México; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 880, 881 y 882.

- 
- IV.- Destitución del puesto;
  - V.- Sanción económica; e
  - VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso haya realizado.

\*ARTICULO 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del sector público;

- 
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
  - IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
  - V.- La antigüedad del servicio;
  - VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
  - VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones". (11)

Ahora bien, en lo que respecta a la destitución e inhabilitación del servidor público, señalado en el artículo 29 (LFV) que será de dos a doce años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos nos remite a; los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mismos que regulan sus conductas y establecen su sanción.

\*ARTICULO 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición y
- II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

(11) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (D.O. 31 de Diciembre de 1982) Modificado por Decreto el 21 de Julio de 1992; Leyes y Codigos de México; Editorial Porrúa, S.A., México 1993 P. 885 y 886.

---

Para los efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

"ARTICULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

- I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
  - II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;
  - III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;
  - IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga.
- En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;
- V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo ó comisión en el Servicio público; será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente; y
  - VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo

---

mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto". (12)

### **E) CODIGO PENAL**

Este ordenamiento legal se aplicará para el Distrito Federal, por los delitos de la competencia de los tribunales comunes, y en toda la república, para los delitos de la competencia de los tribunales federales.

Este apartado lo dedicaré especialmente a los tres posibles supuestos planteados por una servidora al inicio de este capítulo, y que emanan del artículo 29 (LFV).

En el primer supuesto se pueden dar las siguientes infracciones: ENRIQUECIMIENTO ILICITO, COHECHO Y PECULADO.

#### **ENRIQUECIMIENTO ILICITO**

El artículo 224 del Código Penal, nos habla, que se sancionará a un servidor público, que haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Así como en qué momento existe ese enriquecimiento".

En tal virtud, este precepto es aplicable al primer supuesto, ya que el servidor público al realizar la conducta señalada, puede acrecentar su patrimonio en forma ilícita.

El enriquecimiento ilícito, se encuentra contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero para

(12) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (D.O. 31 de Diciembre de 1982) Modificado por Decreto el 21 de Julio de 1992; Leyes y Codigos de México: Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 886 y 887.

---

efectos de sancionar, dicho ordenamiento nos remite, al Código Penal

### COHECHO

El artículo 222 del Código Penal, estipula que "comete el delito de cohecho el servidor público que por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otra, dinero, o cualquier otra dádiva, así como también la persona que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva. Es decir, el servidor público recibe de otra persona cierta cantidad de dinero para autorizar la enajenación del inmueble y/o la persona le ofrezca el dinero al servidor público para que éste autorice la enajenación".

### PECULADO

El artículo 223 C.P., señala en qué momento se comete el delito de peculado, el cual tiene las características de ser realizado en especial por un servidor público, y por cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligado legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les den una aplicación distinta. El servidor público dentro del supuesto que nos ocupa tiene la facultad de autorizar la enajenación del bien inmueble propiedad de la Federación a determinadas personas y él mismo no hace la autorización correcta.

A efecto de que dichas infracciones queden mejor explicadas, me permito transcribir los artículos 224, 222 y 223 del ordenamiento que ocupa este apartado.

\*ARTICULO 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor

---

público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrá las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

\*ARTICULO 222.- Cometen el delito de cohecho:

- 
- I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y
  - II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución o inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas; las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

---

**\*ARTICULO 223.- Comete el delito de peculado:**

- I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.
- II.- EL servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.
- III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; y
- IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter servidor público federal y estando obligado legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Quando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario

---

mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos". (13)

En el Segundo Supuesto antes señalado se pueden dar estos posibles delitos:

### FRAUDE

El artículo 389, dispone que comete el delito de fraude: el que engañe a uno o aprovechándose del error en que éste se halle, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido. El particular que adquiere dicho inmueble del dominio Privado de la Federación, pero no con el objetivo de fraccionar, sino de vender ese bien inmueble más caro, comete el delito de fraude.

El artículo 386, a la letra señalada:

"ARTICULO 386.- Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.

(13) CODIGO PENAL: 51a. Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 77, 78, 79 y 80.

---

El delito de fraude se castigará con las penas siguientes:

- I.- Con prisión de 3 días a 6 meses o de 30 a 180 días multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de diez veces el salario;
- II.- Con prisión de seis meses a tres años y multa de diez a cien veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de diez pero no de quinientas veces el salario;
- III.- Con prisión de tres a doce años y multas hasta de ciento veinte veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de quinientas veces el salario". (14)

En el tercer y último Supuesto, ya antes mencionado se pueden dar las siguientes infracciones: Fraude y falsificación de documentos:

El artículo 386 ya antes citado, estipula, cuales son las características que se deben dar para que una persona cometa el delito de fraude; en este tercer supuesto el particular o beneficiario engaña al servidor público, diciendo que no es dueño de ningún bien inmueble, a sabienda que sí lo es; cometiendo el delito de fraude.

Asimismo el precepto 244 del Código Penal, dispone que para que exista falsificación de documentos es necesario que existan ciertos medios. Para el supuesto que nos ocupa, considero que en las fracciones III y VII de esta disposición, son las que se pueden aplicar a la conducta del particular, en virtud de que el mismo puede solicitar al Registro Público de la Propiedad, y Comercio, se extienda una carta en la cual este particular alterara el contexto para lograr sus fines.

Con la finalidad de darle una mayor cobertura a lo antes señalado, me permito transcribir el artículo 244, fracciones III y VII del C.P.:

(14) CODIGO PENAL, 51a. Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 127.

---

\*ARTICULO 244.- El delito de falsificación de documentos se comete por alguno de los medios siguientes:

III.- Alterando el contexto de un documento verdadero después de concluido y firmado, si esto cambiare su sentido sobre alguna circunstancia, o punto sustancial, ya se haga añadiendo, enmendando o borrando, en todo o en parte, una o más palabras o cláusulas, o ya variando la puntuación;

VII.- Añadiendo o alterando cláusulas o declaraciones asentando, como ciertos hechos falsos o como confesados, los y que no lo están, si el documento en que se asientan se extendieran para hacerlos constar y como prueba de ellos". (15)

Por último quisiera señalar que en el contenido del artículo 29 de la Ley Federal de Vivienda, se estipula además de una sanción de tipo penal para los Servidores Públicos, una medida de seguridad la cual consiste en su destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo ó comisión públicos, misma que se encuentra debidamente fundado en el artículo 24 del Código Penal:

### F. CODIGO CIVIL

Dicho ordenamiento fue promulgado por el entonces Presidente Constitucional Plutarco Elías Calles el 7 de enero y 6 de diciembre de 1926, y 3 de enero de 1928 el cual es aplicable para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal. Entrando en vigor el 1º de septiembre de 1932.

El objetivo principal de hablar un poco del Código Civil, es el hecho de que el mismo guarda una estrecha relación con la Ley Federal de Vivienda, así como también con lo estipulado en el artículo 29 (LFV), del cual se realizará en el próximo capítulo su estudio dogmático.

(15) CODIGO PENAL, 51a. Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1993; P. 89.

---

Para empezar, es importante destacar que uno de los propósitos de la Ley Federal de Vivienda, es el otorgamiento de crédito para viviendas producido o mejorado con recursos federales, así como la adquisición o construcción de viviendas, empero para el otorgamiento de dichos créditos es necesario reunir ciertos requisitos como el que se dirijan a las personas de más bajos ingresos o a las que sean sostén de su familia.

El artículo 47 (LFV) en su último párrafo señala:

"Que en los contratos de otorgamiento de crédito, se podrá pactar la afectación de derechos de los acreditados, para el efecto de que una vez liberado el crédito, la vivienda se constituya en patrimonio de familia en los términos del Código Civil respectivo". (16)

A este respecto el Código Civil, señala en su capítulo único "Del Patrimonio de la Familia":

"ARTICULO 723.- Son objetivo del patrimonio de la familia:

I.- Casa habitación de la familia.

II.- En algunos casos, una parcela cultivable". (17)

En tal virtud, en el momento en que el beneficiario del crédito haya solventado dicha deuda, tendrá todo el derecho de determinar como objeto de su patrimonio familiar dicho inmueble (vivienda).

(16) LEY FEDERAL DE VIVIENDA; (D.O. 7 de febrero 1984); Leyes y Códigos de México; Décimo Primera Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1992; P. 260.

(17) CODIGO CIVIL, Séptima Edición; Ediciones DELIMA S.A. de C.V., México; P. 129.

---

Abundando un poco en lo que respecta al patrimonio de la familia, una de las características de éste es que el bien queda afectado, con el fin de dar protección a la vivienda familiar.

Por otra parte quisiera retomar los tres supuestos planteados en el artículo 29 (LFV) que con anterioridad cité, a efecto de aplicar algunas disposiciones del Código Civil.

El tercer supuesto anteriormente planteado habla sobre aquellos particulares que adquieran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, contraviniendo lo señalado en la fracción II del artículo 27 (LFV); esta disposición nos habla sobre que los propietarios de otro bien inmueble, no podrán ser beneficiarios, es decir aquel particular que adquiera un bien inmueble, con el conocimiento de que no puede ser beneficiario, toda vez que tiene otro bien inmueble contraviniendo lo estipulado en la norma.

En dicho supuesto, se da la posibilidad de que este sujeto, para obtener dicho bien inmueble (vivienda, crédito), haga caer en un error ya sea al servidor público o al particular (empresario), ya que el mismo afirma de que no es dueño de otro bien inmueble, el servidor público o el particular autorizan o sea dan su consentimiento para su enajenación.

Para aplicar un poco lo señalado anteriormente, me permito expresar lo que estipula el Código Civil sobre el error:

“ARTICULO 1812.- El consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo”. (18)

18) CODIGO CIVIL, Séptima Edición; Ediciones DELIMA, S.A. de C.V.; México; P. 274.

---

Aquí también se da el supuesto que el particular a través de la violencia obtenga que el servidor público o el particular autoricen la enajenación del bien inmueble, es decir, el miedo o temor de sufrir un daño personal o de que lo sufran personas o cosas que tienen en alta estima y que lleve a dar la voluntad para la celebración del acto jurídico.

---

**CAPITULO**

**IV**

---

## **ESTUDIO DOGMATICO**

\*ARTICULO 29.- Los servidores públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros autoricen la enajenación o enajenen inmuebles del dominio privado de la Federación en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21 de esta ley, y los particulares que adquieran para fraccionamientos populares dichos bienes con violación de los preceptos citados, así como los particulares que adquieran en contravención a la fracción II del artículo 27, serán sancionados con prisión de dos años a doce años y multa de trescientas a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y tratándose de servidores públicos, además con la destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos\*.

\*ARTICULO 21.- La asignación o enajenación de suelo de propiedad federal, para la ejecución de fraccionamientos populares a que alude la fracción I del artículo anterior, una vez descontadas las áreas necesarias para el equipamiento y servicios urbanos, deberán sujetarse a los requisitos siguientes:

I.- Dirigirse a la población con ingreso máximo de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona de que se trate, y atender

---

preferentemente a los de más bajos ingresos;

II.- El tamaño de los lotes para la vivienda de interés social deberá corresponder a las normas de habilidad que al efecto se expidan;

III.- El precio máximo de venta de sus lotes, no excederá del que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; ahora la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

IV.- Cumplir con las normas de planeación urbana y demás disposiciones aplicables”.

“ARTICULO 27.- Los adquirentes de bienes inmuebles provenientes del dominio privado de la Federación a que se refieren los artículos anteriores, estarán obligados a transmitirlos, a su vez, en los términos y condiciones señalados en los programas que se les aprueben, debiendo cumplir, además, los siguientes requisitos:

I.- Los beneficiarios y la forma de pago se determinarán conforme a su nivel de ingresos y capacidad adquisitiva, dando preferencia a personas de escasos recursos;

II.- Los propietarios de otro bien inmueble, no podrán ser beneficiarios;

Y

III.- Los demás que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en las reglas generales que al efecto expida”.

### A) DOGMÁTICA JURÍDICO PENAL

A continuación, me permito transcribir algunas definiciones sobre qué es la Dogmática Jurídico Penal; asimismo empezaré hablando por lo que se entiende por dogma.

DOGMA, es la proposición o principio que se establece como base cierta de una ciencia o creencia. Fundamento de una religión, de un sistema filosófico, de una doctrina, de una ciencia o de un movimiento político o social. Por antonomasia, dentro de la religión, verdad revelada por Dios para nuestra ciencia.

En latín, dogma significa, además sentencia o máxima. Precepto o

---

disposición. Orden o mandato. Incluso decreto o ley. (V. Ultraje al dogma). (1)

### DOGMATICA JURIDICO PENAL

Entendiéndose esta en la disciplina científica y normativa que estudia el Derecho Penal positivo o vigente de manera sistemática y deductiva. Es la tendencia y metodología adoptada por los penalistas de la escuela tecnic jurídica, tan desenvuelta en Italia (2). La Dogmática Jurídico - Penal es la disciplina cuyo objeto consiste en descubrir construir y sistematizar los principios rectores del ordenamiento penal positivos, este concepto lo maneja el gran jurista Celestino Porte Petit, en su Libro "Importancia de la Dogmática Jurídico - Penal".

Otro autor nos indica que es la Ciencia que estudia la definición de los conceptos jurídicos y su sistematización. También es entendida como la misma ciencia del derecho considerada estricta y exclusivamente como lógica jurídica, sistema del Derecho Positivo. (3)

Jiménez de Asua señala que es la reconstrucción del derecho vigente como base científica, en conclusión la Dogmática Jurídico Penal, es la serie de principios absolutos sobre los cuales no se admite discusión en cuanto no estén vigentes, permitiendo desentrañar al delito y a todos sus defectos (4)

(1) CABANELLAS Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"; 20a. Edición, Editorial Helias, S.R.L. P. 309.

(2) CABANELLAS Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"; 20a. Edición, Editorial Helias, S.R.L. P. 310.

(3) DE PIÑA Vara Rafael; "Diccionario de Derecho", Décima Sexta Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1989. Pág. 244.

(4) JIMENEZ De Asua Luis; "La Ley y el Delito Principios de Derecho Penal". Primera Edición; Editorial Hermes/Sudamericana; México 1986 P. 208.

---

## B) DELITO - DELITO ESPECIAL

La palabra delito deriva del verbo latino "delinquere", que significa abandonar, apartarse del buen camino.(4)

El profesor Castellanos menciona la necesidad de varios autores de producir una definición de delito pero con validez universal, es decir, una definición filosófica; la cual hasta la actualidad no ha sido posible realizar, en virtud de que el delito está íntimamente ligado a la manera de ser de cada pueblo, y a las necesidades de cada época; empero, es posible caracterizar al delito jurídicamente, con la reunión de fórmulas generales determinantes de sus atributos esenciales. (5)

Ahora bien en lo que respecta al concepto jurídico del delito, no quisiera soslayar el comentario del Doctor Castellanos Fernando, respecto a la definición del delito. Señala que el mismo debe ser formulado desde el punto de vista del derecho, sin permitir la introducción de ingredientes causales explicativos, mismos que son estudiados por ciencias fenomenológicas, como la antropología, la sociología, la psicología, etc. Asimismo señala que una definición clara del delito es aquella que trata de conocer tanto lo material y lo formal del delito, así como el desarrollo de sus elementos.

Por otra parte, quisiera añadir a algunas definiciones del delito, de tipo formal y de carácter sustancial.

La Noción Jurídico Formal del Delito es aquella que depende de una ley positiva, mediante la cual se señala la amenaza de una pena. En concreto, si no existe una ley que sancione una determinada conducta, no es posible hablar del delito. (6)

(5) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigesima Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1991. P. 125.

(6) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigesima Edición; Editorial Porrúa S.A.; México, 1991. P. 128.

---

La Noción Jurídico Sustancial, señala, que las nociones formales del delito, no penetran en la verdadera naturaleza del mismo, por no hacer referencia a su contenido. Es decir, para poder conocer con exactitud el concepto del delito, es necesario estudiar sus elementos constitutivos, tal y como lo señala uno de los principales sistemas del estudio Jurídico-cesencial del delito (Analíticos o Atomizadores) en virtud de que el otro sistema considera que el delito no debe dividirse (Unitario o Totalizador). (7)

Posteriormente se hablará con mayor abundamiento sobre los elementos esenciales del delito, así como de la imputabilidad como presupuesto del mismo, etc.

### CONCEPTO JURIDICO DEL DELITO

El Profesor Rafael de Pina Vara señala que es el Acto u omisión constitutivo de una infracción de la ley penal, según el artículo 7 del Código Penal para el Distrito Federal es el acto u omisión que sancionan las leyes penales V. Apología del Delito. V. Cuerpo del delito. V. Desistimiento del Delito. V. Flagrante delito. (8)

Concepto Jurídico de Delito Especial.- Como ya se mencionó, las conductas constitutivas de delito en términos generales, se encuentran contenidas en el Código Penal; sin embargo existen muchas otras que se contemplan en diferentes ordenamientos no penales (Tratados Internacionales y Leyes Especiales), mismos a los que se les ha denominado como "Delitos Especiales" Están aceptados por el artículo 6º. del propio Código Penal, se refieren a situaciones jurídicas abstractas determinadas, contenidas en leyes no privativas ni prohibidas por el artículo 13 Constitucional; es decir, son impersonales, generales y

(7) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales"; Porrúa, S.A.; México, 1991. P. 129.

(8) DE PIÑA Vara Rafael; "Diccionario de Derecho". Décima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A.; México, 1989. P. 210.

---

abstractas y, pensamos, podrían llegar a constituir un Derecho Penal especializado con ciertos atributos derivados de la naturaleza de las leyes administrativas, o bien, de delitos que están matizados por circunstancias agravantes de responsabilidad o penalidad, en función de los intereses jurídicos que pretenden proteger dichas leyes al tipificar esos delitos y remitimos al lector a la compilación de leyes que definen delitos y que es el objeto principal de esta obra. (9)

Llámase especial, el delito que se encuentra definido y sancionado en una Ley o Código Penal de esta naturaleza, es decir fuera del Código Penal Común.

Al respecto nuestra legislación penal nos indica en su

"ARTICULO 6o.: que cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero si en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro primero del presente Código, y en su caso, las conducentes del libro segundo.

Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general".

### **C) CLASIFICACION DEL DELITO**

#### **1.- Por su gravedad**

En el contenido de esta clasificación se habla de una división bipartita, la cual distingue a los delitos de las faltas y una división tripartita la cual habla de crímenes, delitos y faltas o contravenciones.

Con relación a la segunda clasificación se señala que crímenes son aquellos atentados contra la vida y los derechos naturales del hombre;

(9) ACOSTA Romero Miguel, LOPEZ Betancourt Eduardo; "Delitos Especiales"; Primera Edición; Editorial Porrúa, México, 1989. P. 21.

---

los delitos son las conductas contrarias a los derechos nacidos del contrato social; como ejemplo el derecho de propiedad; y por último las faltas o contravenciones, son infracciones cometidas a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Se comenta que esta clasificación carece de importancia, toda vez que nuestro Código Penal se ocupa de los delitos en general, mismo que integra también los crímenes y por último las faltas o contravenciones las delega a una autoridad administrativa, las cuales hacen lo propio.

En tal virtud, el artículo 29 de la Ley Federal de la Vivienda, se encuentra dentro de esta clasificación, como delito, ya que en su contenido se señalan conductas como las de los servidores públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros enajenen inmuebles en contravención a lo señalado en el artículo 21 fracciones I y III (LFV); como los particulares que adquieran para fraccionar esos inmuebles contraviniendo los preceptos citados y por último los particulares que adquieran esos bienes inmuebles contraviniendo lo estipulado en el artículo 27 fracción II, los mismos serán sancionados penalmente de 2 a 12 años de prisión y multa, además de una medida de seguridad para el servidor público. Por consiguiente, estas conductas son contrarias a lo estipulado por el derecho.

## **2.- Por la Conducta del Agente.**

En esta clasificación los delitos pueden ser de acción o de omisión. Los delitos de acción se producen por un comportamiento positivo y se viola una ley prohibitiva, y en los delitos de omisión es el objeto prohibido una abstención del agente, es decir, es la no ejecución de algo ordenado por la ley. (10)

(10) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal": Trigésima Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. P. 136.

---

El delito de acción viola una ley prohibitiva.

El delito de omisión viola una ley dispositiva.

Entiendase por LEY PROHIBITIVA.- la que impide la realización de actos que se estiman por el legislador como contrarias a la necesaria convivencia humana, se clasifica en perfecta, que anula el acto contrario; más que perfecta, que no anula su transgresión, y la menos perfecta, que se limita a sancionar lo que contra ella se haga.

Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario (Artículo 8 Código Civil para el Distrito Federal); y por LEY DISPOSITIVA.- Es toda aquella que se refiere a situaciones que se encuentran fuera del radio a que alcanza la voluntad individual". (11)

Los delitos de omisión pueden dividirse en delitos de simple omisión y de comisión por omisión.

Los delitos de simple omisión.- Son aquellos en que hay una falta de actividad jurídicamente ordenada, independientemente del resultado que produzca, es decir, se sanciona la omisión misma, un ejemplo es la persona que tiene la obligación de auxiliar a la autoridad para una averiguación de los delitos y delincuentes y no lo hace (hay un resultado formal).

Los delitos de comisión por omisión, son aquellos en los que el agente o sujeto decide no actuar y por esa inacción se produce un resultado material; un ejemplo claro es la mujer que deja de alimentar a su hijo y se produce la muerte del mismo (hay un resultado material).

(11) DE PIÑA Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Décima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A.; México, 1989, P. 338.

---

En el artículo 29 (LFV) se habla de 3 supuestos que ya antes comenté, y que a continuación considero necesario citarlos nuevamente a efecto de poder encuadrar dicho precepto a la clasificación en cuestión. Señalando desde un principio que los 3 son de "ACCION".

El primer supuesto habla de cuando un servidor público realiza la conducta de autorizar la enajenación o enajena bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, contraviniendo lo estipulado en la fracción I y III del artículo 21 (LFV). Esta conducta necesita el movimiento corporal positivo y además viola una ley prohibitiva, (hay una acción por parte del agente).

El segundo supuesto habla sobre los particulares que adquieran para fraccionamientos populares dichos bienes con violación de los preceptos citados, es decir, el particular adquiere esos bienes, para contribuir a que las familias, más necesitadas, obtengan dichos bienes y el particular no dirige éstos a quien debe, o si lo dirige no los vende al precio señalado por (SEDESOL). En tal virtud el comportamiento del particular o del agente es positivo y viola una ley prohibitiva, se necesita la acción del agente para que se realice la conducta delictiva.

El tercer supuesto habla sobre el particular o beneficiario, llamémoslo así; para que éste tenga derecho a disfrutar de un lote o vivienda es necesario que el mismo, acredite ciertos requisitos, uno de éstos es el de no ser propietario de otro bien inmueble. Este agente realiza un comportamiento positivo, es decir, falsificando documentos, etc., para que pueda tener derecho a adquirir dicho bien, existe una acción del sujeto, un comportamiento positivo.

### **3.- Por su resultado.**

Dentro de esta clasificación los delitos son formales o materiales.

Los formales son aquellos en los que el simple movimiento corporal

---

o en la omisión del sujeto, se agota el tipo; es decir, se adecuará la conducta al tipo. (La portación de arma prohibida y la posesión lícita de enervantes).

En los materiales se requiere para la adecuación del tipo la destrucción o alteración del objeto material (Homicidio, daño en propiedad ajena)

En el delito en estudio se dan tres supuestos:

PRIMERA.- Los servidores públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros AUTORICEN LA ENAJENACION O ENAJENEN inmuebles del dominio Privado de la Federación en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21.

En este primer supuesto considero de importancia señalar que significa "autorizar" y "enajenar" para poder determinar si el delito en cuestión es puramente formal o material. Asimismo en los dos últimos supuestos restantes se habla de *adquirir*, significado que también a continuación se detalla:

**AUTORIZAR.-** Acto de naturaleza judicial, administrativa o simplemente privado, en virtud del cual una persona queda facultada para ejercer determinado cargo o función o para realizar determinado acto de la vida civil.

Dar a una autoridad o facultad para hacer una cosa. Permitir.

**ENAJENAR.-** Alienar, vender, traspasar, transferir. Pasar o traspasar a otra la propiedad de una cosa o derecho, por aquel a quien pertenece.

**ENAJENACION.-** Transmisión legalmente autorizada de una cosa o

---

derecho, de la persona que tiene su propiedad a otra que la adquiere en virtud de este acto.

**ADQUIRIR.-** Acrecentar un patrimonio por medio de la incorporación legal al mismo de bienes o derechos que hasta el momento la incorporación pertenecía a otros o carecían de dueño.

Los dos supuestos restantes hablan:

**SEGUNDO.-** Los particulares que adquieran para fraccionamientos populares dichos bienes con violación de los aspectos citados.

**TERCERO.-** Así como los particulares que adquieran en contravención a la fracción II del artículo 27.

Por lo anterior considero que el delito en estudio es material, en virtud de que al enajenar o adquirir bienes inmuebles, éstos mismos sufren una alteración en el mundo exterior, es decir, el servidor público al enajenar le está transmitiendo la propiedad a otra persona, hay un cambio en el mundo exterior, ya que el estado ya no es dueño de ese inmueble; en el caso de los particulares, éstos adquieren el inmueble, acrecentan su patrimonio y desvía el objetivo para el que ellos mismos adquirieron el inmueble, este mismo sufre una alteración en primer lugar ya no es propiedad de la federación y en segundo no es destinado a las personas que deberían haberlo sido.

Concluyendo, es necesario que se enajene (transmita) o adquiera el bien inmueble para que se agote el tipo penal.

#### **4.- Por el daño que causa (por la lesión que causan).**

En esta clasificación los delitos se dividen en daño y de peligro.

---

Llámanse de daño aquellos que consumados causan un daño directo y efectivo en intereses jurídicamente protegidos por la norma violada, como el homicidio, el fraude

Los del peligro no causan un daño directo a tales intereses pero los pone en peligro, como el abandono de personas etc.

El delito que se estudia es de daño, toda vez que como se mencionó en la interior clasificación, se sanciona la conducta del agente la cual al consumarse ocasionaría que el bien inmueble pasará a manos de otra persona no beneficiaría, se causaría un daño tanto al patrimonio de la federación, como a la persona a la que se le debería haber dado dicho inmueble, ya que la misma no disfrutara de una vivienda digna y decorosa; el suelo que es el objeto material protegido sufre un daño, ya que el mismo no es utilizado para el fin para lo que es, el proporcionar viviendas a las clases más desprotegidas.

#### 5.- Por su duración.

En esta clasificación los delitos se dividen en instantáneos con efecto permanente, continuados y permanentes.

En nuestra legislación penal, solamente se alude a tres especies de delitos instantáneos, permanente o continuo y continuado; en el artículo 7 del código penal, se mencionan estas tres especies, en virtud de que por decreto publicado el 13 de enero de 1984, fue reformado el precepto aludido.

\*El artículo 7.- Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

El delito es:

- 1.- Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos.

- 
- II.- Permanente o continuo cuando la consumación se prolonga en el tiempo.
- III.- Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas se viola el mismo precepto legal". (12)

**INSTANTANEO.-** La acción que lo consuma se perfecciona en un solo momento. "El carácter de instantáneo, dice Soler, no se lo dan a un delito los efectos que él causa, sino la naturaleza de la acción a la que la ley acuerda el carácter de consumación". El delito instantáneo puede realizarse mediante una acción compuesta de varios actos o movimientos. Para la calificación se atiende a la unidad de acción, si con ella se consuma el delito no importa lo que a su vez, esa acción se descomponga en actividades múltiples; el momento consumativo típico se produce en un solo instante, como el homicidio y el robo. (13)

**CONTINUADO.-** En este delito se dan diversas acciones y una sola lesión jurídica, es decir, se dan varias conductas para poder consumir el delito, y se pone el ejemplo del sujeto que decide robar veinte botellas de vino, más para no ser descubierto, diariamente se apodera de una hasta llegar a la cantidad propuesta.

**PERMANENTE.-** Se habla de delito permanente cuando la acción delictiva, permite de alguna manera que se pueda prolongar en el tiempo, es decir, que sea violatoria del derecho en cualquier momento que se realice.

El delito que se estudia, considero desde mi punto de vista que es instantáneo, en virtud de que para que éste sea consumatorio, se necesita en el caso del servidor público, que él mismo autorice la enajenación; en el caso del particular (empresario) que desvíe ese

(12) "CODIGO PENAL"; 51a. Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, P. 9.

(13) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésima segunda Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993, P. 138.

---

bien inmueble que adquirió para otros fines y por último el particular (beneficiario), tenga otro bien inmueble, y acredite que no lo tiene. Quisiera aclarar que dichas acciones pueden dar origen a múltiples actividades por parte de los sujetos. Pero lo importante es que el tipo penal considere consumando el delito en el momento en que el agente realice la acción.

#### **6.- Por su culpabilidad o el elemento interno o culpabilidad.**

Nuestro Código Penal señala en su artículo 8 que los delitos pueden ser intencionales, no intencionales o de imprudencia y preterintencionales.

Se dice que el delito es doloso cuando se tiene la voluntad consciente de realizar el hecho típico y antijurídico.

En la culpa, no se quiere el resultado, pero éste se da por no obrar con la cautela y precauciones exigidas por el Estado para asegurar la vida en común.

El delito es preterintencional.- Cuando el objetivo y resultado sobrepasa la intención; un sujeto queriendo golpear otro le produce la muerte, es decir, solo hubo Dolo en los golpes, pero no se quería el resultado letal.

El delito que se estudia considero que es doloso en virtud de que tanto el Servidor Público, el particular (empresario) y el particular (no beneficiario) conocen el objetivo tanto de enajenar como el de adquirir inmuebles de dominio Privado de la Federación y aún así realizan sus conductas ilícitas.

#### **7.- Por su estructura o composición.**

Los delitos se clasifican en simples y complejos.

---

"Llámense simples aquellos en los cuales la lesión jurídica es única, como el homicidio. En ellos la acción determinada una lesión jurídica inescindible. Delitos complejos son aquellos en los cuales la figura jurídica consta de la unificación de dos infracciones, cuya fusión da nacimiento a una figura delictiva nueva, superior en gravedad a las que la componen, tomadas aisladamente" Edmundo Mezger, por su parte estima que el delito complejo se forma de la fusión de dos o más.

No es lo mismo delito complejo que concurso de delitos. En el delito complejo la misma ley en un tipo crea el compuesto como delito único, pero en el tipo intervienen dos o más delitos que pueden figurar por separado, en cambio, en el concurso, las infracciones no existen como una sola, sino separadamente, pero es un mismo sujeto quien las ejecuta" (14)

El delito que se estudia es simple, toda vez que la lesión jurídica es única, es decir en los tres supuestos se lesiona al bien inmueble propiedad de la federación, ya sea autorizándolo o adquiriéndolo de manera dolosa.

#### **8.- Por el número de sujetos.**

Se clasifican en delitos unisubjetivos y plurisubjetivos, los unisubjetivos son aquellos que para culminar el tipo se requiere solamente la actuación de un solo sujeto y los plurisubjetivos, requieren necesariamente para culminar el tipo, la concurrencia de dos conductas.

El delito en estudio, considero que es unisubjetivo, toda vez que en el mismo se necesita, en el primer supuesto que el agente sea Servidor Público, en el segundo es necesario un particular el cual tiene que tener las características de un empresario persona que cuenta con un cierto capital y en el tercer y último supuesto, la persona a la que se le entregó

(14) CASTELLANOS Tena Fernando: "Lineamientos Elementales de Derecho Penal": Trigésima segunda Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993. P. 141 y 142.

---

ese bien inmueble tiene la característica de ser propietario de otro bien inmueble, y conociendo su condición, adquiere ese bien inmueble.

Podría haber concurrencia de conducta pero el tipo en estudio no necesita la reunión de esas acciones para que se integre el delito.

#### **9.- Por el número de actos.**

Esta clasificación se divide en delitos unisubsistentes y plurisubsistentes.

Los delitos unisubsistentes, se forman por un solo acto, en cambio los plurisubsistentes son aquellos en que es necesario el concurso de ellos, un ejemplo claro es el de votar más de una vez en una misma elección.

El delito en cuestión es unisubsistente, en virtud de que para que se integre el tipo penal es necesario que el agente con una sola vez que realice la conducta delictiva se constituye el delito, es decir, el Servidor Público al autorizar la enajenación del bien inmueble, ya se constituyó el delito, y los particulares al adquirir esos bienes inmuebles y desviarlos de lo que señalan los artículos 21 fracciones I y III y 27 fracción II. Se configura el tipo.

#### **10.- Por su forma de persecución.**

Aquí se habla de delitos privados o de querrela y perseguibles previa denuncia o perseguibles de oficio. Los primeros son aquellos en los que se necesita el requisito previo de la querrela, es decir, de la parte ofendida, los segundos pueden ser formulados por cualquier persona, y en los cuales la autoridad está obligada a actuar, por mandato legal, persiguiendo y castigando a los responsables.

El delito insertado en el artículo 29 (LFV), considero que es un delito perseguible de oficio, en virtud de que al denunciarlo no se acarrea

---

ningún daño a nadie, y sí una obligación de darlo a conocer a las autoridades competentes.

### **11.- Por la materia.**

En esta clasificación los delitos se dividen en comunes, federales, militares y políticos.

Los delitos comunes son aquellos que se formulan en leyes dictadas por las legislaturas locales; los federales son los que se encuentran en leyes expedidas por el Congreso de la Unión. El Distrito Federal carece de poder legislativo, el congreso federal legisla en materia común (en el D.F.)

Los oficiales son los que cometen un empleado o funcionario público en el ejercicio de sus funciones, es decir, en abuso de ellas.

Los del orden militar son los que afectan la disciplina del ejército, y los políticos son aquellos hechos que lesionan la organización del Estado en sí misma o en sus órganos o representantes.

El Delito en estudio, en su parte general es un delito federal, pero atendiendo al primer supuesto que es el caso del servidor público, considero que también es un delito oficial, en virtud de que en el mismo se contempla la figura del empleado o funcionario público en el ejercicio de sus funciones, más bien en el abuso de ellas, y si el servidor público autoriza la enajenación de un bien inmueble del dominio privado de la Federación en beneficio para sí o en favor de terceros, está abusando de sus funciones.

### **12.- Clasificación legal.**

El Código Penal de 1931, repartió en su libro segundo, los diferentes tipos de delitos, encuadrándose nuestro estudio al Título Décimo "Delitos Cometidos por Servidores Públicos (Capítulo I al XIII).

---

En el caso que nos ocupa y particularmente atendiendo al primer supuesto del artículo 29 (LFV), que es el caso de la responsabilidad del Servidor Público, considero que dentro de esta última clasificación, este mismo supuesto se encuadra dentro del título de los delitos cometidos por servidores públicos.

#### **D) PRESUPUESTO DELITO.**

##### **1.- IMPUTABILIDAD O ASPECTO POSITIVO**

La imputabilidad para el profesor Castellanos Tena, es la capacidad de entender y de querer en el campo del Derecho Penal (15); asimismo dicho autor considera que la imputabilidad constituye un presupuesto de la culpabilidad; en virtud de que para que un sujeto sea culpable debe ser primero imputable.

La imputabilidad es "La posibilidad condicionada por la salud mental y por el desarrollo del autor, para obrar según el justo conocimiento del deber existente" (16) Significa la capacidad de cometer culpablemente hechos punibles. La Ley presupone la existencia de esta capacidad en adultos, pero determina ciertas circunstancias en virtud de las cuales no existe esta capacidad "normal" (17) "Es una manera más breve, la imputabilidad "Es la capacidad del sujeto para querer y entender tanto la conducta como su resultado". (18)

(15) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 228.

(16) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 218.

(17) MEZGER Edmundo, "Derecho Penal", parte general; Editorial Bibliográfica; Argentina, Buenos Aires; P. 201.

(18) PAVON Vasconcelos Francisco; "Lecciones de Derecho Penal"; 4a. Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1985, P. 82.

---

El profesor Rafael de Piña considera que la imputabilidad "es la capacidad general, atribuible a un sujeto para cometer cualquier clase de infracción penal. También capacidad para ser sujeto pasivo de una sanción penal. La imputabilidad es un presupuesto de la culpabilidad" (19)

Para este último autor, también la imputabilidad es un presupuesto de la culpabilidad. Atendiendo a lo anterior, considero a mi juicio que la imputabilidad es un presupuesto del delito en general, toda vez que al reunir todos los elementos esenciales del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad) es esencial antes que el sujeto sea imputable, es decir, si solamente en la culpabilidad se estima que el sujeto es imputable qué pasa con los otros elementos, no es también importante que en los otros elementos se estime obligatorio de imputabilidad.

Aunado a lo anterior, si un sujeto no tiene la capacidad de entender y de querer en el campo del derecho penal, no se puede pensar que hubo una conducta ilícita, ni mucho menos que se encuadra al tipo, asimismo no tendrá la voluntad o capacidad de violar la norma penal ni será culpable, simplemente no existirá un responsable sobre esa conducta no habrá delincuente.

IMPUTABLE. -Será imputable dice Carranca y Trujillo, todo aquel que posea, al tiempo de la acción, las condiciones psíquicas exigidas, abstractas e indeterminadamente por la ley para poder desarrollar su conducta socialmente; todo el que sea apto e idóneo jurídicamente para observar una conducta que responda a las exigencias de la vida en sociedad humana. (20)

(19) DE PIÑA Vara Rafael, "Diccionario de Derecho"; Décima sexta edición, Editorial Porrúa, S.A.; México, 1989, P. 298.

(20) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1993, P. 218.

---

Esta capacidad de imputación se surte cuando el agente, además de tener la edad mínima señalada en la ley (18 años) poseé un desarrollo mental que le permite comprender la significación de su comportamiento, están en posibilidad de mover libremente su voluntad para producirlo (21).

## **2.- INIMPUTABILIDAD O ASPECTO NEGATIVO**

El Código Penal, antes de la reforma de 1983 (publicada en el Diario Oficial del 13 de enero de 1984), contenía como causas de inimputabilidad, a nuestro juicio, las siguientes: a) Estado de inconsciencia (permanente en el artículo 68 y transitorios en la fracción II del artículo 15); el miedo grave (artículo 15-IV); y los sordomudos (Art. 67).

Esas farragosas y discutidas fórmulas legales sobre los estados de inconsciencia, han sido sustituidas por un precepto de gran amplitud, ubicado en el artículo 15, relativo a las circunstancias excluyentes de responsabilidad, cuya fracción II, establece: "Padecer el inculpable, al cometer la infracción trastorno mental o desarrollo intelectual retardado que le impida comprender el carácter ilícito del hecho, o conducirse de acuerdo con esa comprensión, excepto los casos en que el propio sujeto activo haya provocado esa incapacidad intencional o imprudencial (22).

Por lo anterior se deducen del precepto citado, dos grandes hipótesis de inimputabilidad trastorno mental y desarrollo intelectual retardado.

(21) PAVON Vasconcelos Francisco; "Lecciones de Derecho Penal"; 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.; México 1982; P. 182.

(22) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993; P. 224.

---

**TRASTORNO MENTAL.**-Consiste en la perturbación de las facultades psíquicas. La ley vigente no distingue los trastornos mentales transitorios de los permanentes; por lo mismo, al intérprete no le es dable distinguir. Infírese que puede operar la inimputabilidad tanto en un trastorno efímero como en uno duradero. Pero indudablemente no basta la demostración del trastorno mental para declarar valedera la eximente; la ley es cuidadosa al referirse a un trastorno mental de tal magnitud, que impida al agente comprender el carácter ilícito del hecho realizado, o conducirse de acuerdo con esa comprensión.

Antes de la reforma de 1983 (publicada en el Diario Oficial de enero siguiente), el Código Penal consignaba entre los excluyentes de responsabilidad, los estados de inconsciencia transitorios; por lo tanto, los amparados por la eximente, al no cometer delito, quedaban en absoluta libertad, sin sujeción a medida alguna. En cambio, los trastornados mentales permanentes autores de conductas penalmente tipificadas, eran reclusos en manicomios o departamentos especiales, por todo el tiempo necesario para su curación. En igual forma debía actuarse con los procesados o condenados que enloquecieran. Existía también una situación especial para los sordomudos contraventores de los preceptos de la Ley Penal, ordenándose la reclusión en escuela o establecimiento para sordomudos, por el tiempo necesario para su educación o instrucción.

No resulta ocioso destacar que en la actual fórmula legal sobre la inimputabilidad (Art. 15, fracción II del C. P.), pueden quedar comprendidos en los respectivos casos, además de los trastornados mentales transitorios o permanentes, aquellos sordomudos o ciegos con desarrollo intelectual retardado, que les impida comprender el carácter ilícito del hecho, o conducirse de acuerdo con esa comprensión, aun cuando no presenten un verdadero trastorno mental.

(23)

(23) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993; P. 226 y 227.

---

**SORDOMUDOS.-** El desarrollo intelectual, si bien no existe propiamente un trastorno, el sujeto no se encuentra en posibilidad, de comprender el carácter ilícito del hecho o conducirse conforme a esa comprensión, como sucede tratándose de ciegos y sordomudos (24).

**MIEDO GRAVE.-** Otra causa de Inimputabilidad es el miedo grave la cual se encuentra definida en la fracción VI del precepto anteriormente citado, la cual señala a la letra:

\*Art. 15, fracción VI.- Obrar en virtud de miedo grave o temor fundado o irresistible de un mal inminente y grave en bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que no exista otro medio practicable y menos perjudicial al alcance del agente.

En el texto anterior se alude a un mal inminente y grave en bienes jurídicos propios o ajenos, este texto fue ampliado en virtud de que existe la posibilidad de que se tenga cierto miedo por que se le vaya a hacer un mal a un tercero (pariente, amigo, etc.); antes de la reforma solamente se hablaba de miedo grave o temor fundado de un mal inminente y grave en la persona de un contraventor.

\*Miedo de metus, significa inquietud, ansiedad; es la perturbación angustiosa del ánimo por un riesgo o mal que realmente amenaza o que se finge la imaginación". (25)

El miedo grave no se da en el delito en estudio toda vez que no cabe la posibilidad de que el servidor autorice la enajenación de un bien inmueble por un miedo que existe solamente en su imaginación.

(24) PAVON Vasconcelos Francisco, "Manual de Derecho Penal Mexicano"; 7a. Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1985; P. 380.

(25) CARRANCA y TRUJILLO Raúl; "Derecho Penal Mexicano"; 14a. Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1982. P. 41.

---

"Cabe señalar que el miedo grave obedece a procesos causales psicológicos, mientras el temor encuentra su origen en procesos materiales. Es decir el miedo se engendra en la imaginación. Octavio Vejar Vázquez expresa: "ya se sabe que el miedo difiere del temor en cuanto se engendra como causa interna y el temor obedece a causa externa. El miedo va de dentro para fuera y el temor de afuera para adentro".

Debe agregarse que puede existir el temor sin el miedo, un ejemplo claro es el caso de temerle a un adversario sin sentir miedo del mismo.

#### TEMOR

- a) El proceso de reacción es consciente

#### MIEDO

- a) Puede producirse la inconsciencia o un verdadero automatismo y por ello constituye una causa de inimputabilidad  
b) Se afecta la capacidad o aptitud psicológica. (dictámenes médicos y psiquiátricos" (25 bis).

En el delito en estudio no se da ninguna causa de inimputabilidad.

**MINORIA DE EDAD.-** En nuestro Derecho Penal se afirma que los menores de 18 años son inimputables; y por esta razón cuando realizan comportamientos típicos del Derecho Penal, no se configura el delito, empero una persona de 17 años, por ejemplo, posee un adecuado desarrollo mental y no tiene ninguna enfermedad por lo tanto es un sujeto plenamente capaz, el cual no será sancionado por su conducta delictiva, aunque el mismo se encuentre sano mentalmente y físicamente y solamente será trasladado al Consejo Tutelar para Menores Infractores, para que le den una cierta rehabilitación.

(25 Bis) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal" Trigésima Segunda Edición; Editorial Porrúa; P. 230.

---

## **E) ELEMENTOS ESENCIALES DEL DELITO**

Para poder profundizar en este apartado, considero prudente señalar algunos conceptos sobre que son los elementos esenciales del delito.

Elementos esenciales son aquellos requisitos de hecho, dice Mazln, cuyo concurso es necesario y suficiente para integrar la noción elemental de determinado título de delito (Tratado de Derecho Penal, II. Pág. 44, Buenos Aires 1948). Elementos eventuales son aquellos que, aún no siendo indispensables exigidos por la noción de un delito, puede concurrir a integrarlo (Tratado de Derecho Penal, II, Pág. 45, Buenos Aires, 1948). Massari, elementos esenciales son aquellos elementos cuyo concurso está ligado a la existencia del delito y al faltar alguno de ellos, falta jurídicamente el delito (Le Dottrine Generali del Diritto penale, pág. 64, 1928) (26)

### **I.- Conducta.**

Ahora bien, principiaré hablando sobre el primer elemento esencial del delito que es la conducta, pero antes no me gustaría dejar de señalar que el delito es ante todo una conducta humana.

La conducta es un elemento esencial del delito, al cual se le han dado diversas denominaciones como: Acto, Acción, Hecho, por ejemplo el profesor Celestino Porte Petit, señala que no es sólo la conducta, sino también el hecho, elemento objetivo del delito, según la descripción del tipo, en concreto si el delito es de mera conducta o inactividad, debe hablarse de conducta y del hecho cuando el delito es de resultado material; asimismo el profesor Jiménez de Asúa, utiliza la palabra acto, en una amplia acepción, comprensiva del aspecto positivo (Acción) y del negativo (Omisión).

(26) PORTE Petit Candaudap Celestino; "Programa de Derecho Penal"; Parte General, Tercera Edición, Editorial Trillas 1990, Febrero, 1990, P. 259.

---

Para el profesor Castellanos Tena, la conducta es la comportamiento humana voluntaria, positiva o negativa, encaminada a un propósito (27). Asimismo para Ranieri, por conducta debe entenderse el modo en que se comporta el hombre dando expresión a su voluntad; por ello puede decirse que es la manifestación en el mundo exterior, mediante el movimiento o inercia corpórea del sujeto (28)

La acción lato sensu.- Atendiendo a la fuerza física, en lenguaje de Carranca, o a la conducta, según lo antes dicho, en sus aspectos positivo y negativo, la acción y la omisión son los dos únicos modos que reviste la conducta incriminable (artículo 7 C.P.), la acción en el aspecto positivo o stricto sensu es denominada por el C.P. acto (de actus, hecho ejecutado u obrado) y en el negativo omisión. La acción lato sensu se entiende para los efectos penales como la conducta voluntaria manifestada por medio de una acción, en estricto -acto- o de una omisión (29).

La acción lato sensu, consiste en la conducta exterior voluntaria encaminada a la producción de un resultado, la expresión acción, en amplio sentido comprende: a) la conducta activa, el hacer positivo, la acción en estricto sentido; b) La conducta pasiva, la omisión (30).

(27) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. P. 149.

(28) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal", Parte General, Décima Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, P. 186.

(29) CARRANCA y TRUJILLO Raúl; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General, Decimocuarta Edición; Editorial Porrúa; México, 1982, P. 262.

(30) CUELLO Calón Eugenio, "Derecho Penal"; Novena Edición, Editorial Nacional; México, 7, D.F., P. 293.

---

La acción (en sentido estricto) consiste en un movimiento corporal voluntario, o en una serie de movimientos corporales dirigidos a la obtención de un fin determinado (31)

Como elementos del acto podemos considerar los siguientes:

- a) Manifestación de la voluntad (INACTIVIDAD)
- b) Resultado
- c) Nexo causal (32)

Tanto la acción stricto sensu (acto), como la omisión, se integran por estos elementos, pero en el acto la manifestación de voluntad es siempre un movimiento muscular, mientras que en la omisión es inactividad; el resultado es en el acto cambio sensible a los sentidos y en la omisión puede serlo, pero también puede ser simple conservación de lo existente; y en cuanto a la relación de causalidad, que en el acto es fuerza directa causal del resultado, en la omisión carece de esa eficacia directa por razón de la misma inactividad, pero no de la indirecta. (33)

En la omisión, a conducta humana manifestada por medio de un no hacer activo corporal y voluntariamente, teniendo el deber legal de hacer, constituye la omisión (de omisión, no ejecución abstención) (34)

(31) CUELLO Calón Eugenio; "Derecho Penal"; Novena Edición; Editorial Nacional; México, 7, D.F., P. 293.

(32) JIMENEZ de Asua Luis; "Tratado de Derecho Penal"; Tomo III; Cuarta Edición; Editorial Lozada, S.A.; Buenos Aires; P. 334.

(33) CARRANCA y TRUJILLO Raúl; "Derecho Penal Mexicano", Parte General; Décimacuarta Edición, Editorial Porrúa; México 1, D.F., 1982. P. 263.

(34) CARRANCA y TRUJILLO Raúl, "Derecho Penal Mexicano", Parte General, Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México 1, D.F., 1982; P. 278.

---

La omisión simple, llamada omisión propia (delito de omisión), en que se castiga el no hacer de la acción esperada y exigida como tal, no siendo necesario un resultado; por ejemplo el no alejarse, el no denunciar, la omisión en numerosos casos de contravenciones (35)

La omisión propia puede ser una contravención, un delito o un crimen, muy frecuentemente, son contravenciones de diversa índole, por ejemplo el hecho de no informar sobre algo (36)

La omisión radica en un abstenerse de obrar simplemente en una abstención; en dejar de hacer lo que debe ejecutar (37)

En los delitos de acción se hace lo prohibido, en los de omisión se deja de hacer lo mandado expresamente. En los de acción se infringe una ley prohibitiva y en los de omisión una dispositiva (38)

La omisión se divide en:

Omisión simple y omisión propia.

(35) MEZGER Edmundo; "Derecho Penal"; Editorial Cardenal Editores y Distribuidor; 20 de Mayo 1985, Pág. 118.

(36) MEZGER Edmundo; "Derecho Penal"; Editorial Cardenal Editores y Distribuidor; 20 de Mayo 1985, P. 120.

(37) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 152 y 153.

(38) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 153.

---

Comisión por omisión u omisión impropia.

- Voluntad o no Voluntad

Omisión simple o propia

- Inactividad

- Deber jurídico de obrar

Porte Petit señala que la omisión simple consiste en un no hacer voluntario o culposo violando una norma preceptiva, produciendo un resultado típico (39)

- Voluntad o no Voluntad.

- Inactividad

Comisión por omisión.

- Deber Jurídico de obrar

- Debe Jurídico de abstenerse.

En la comisión por omisión se infringen dos normas, una prohibitiva y otra preceptiva. Además hay un resultado típico y material, por un no hacer voluntario, por ejemplo, la madre que se abstiene de darle de comer a su hijo y al abstenerse se produce el resultado letal.

Por lo anterior, y atendiendo al estudio dogmático del artículo 29 (LFV), considero que la conducta como elemento del delito, es la acción (stricto sensu), es decir, es un delito de acción, en virtud de que se hace lo prohibido.

Atendiendo a los tres supuestos planteados en el precepto se ve claramente la acción.

(39) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 153.

---

**PRIMERO:**

Servidor Público "autorizar" la enajenación de bienes Inmuebles propiedad de la Federación, contraviniendo las fracciones I y III del artículo 21.

**SEGUNDO Y TERCERO:**

Particulares: Adquirir esos inmuebles, contraviniendo los preceptos citados; y adquirir un bien inmueble, contraviniendo el artículo 27 fracción II.

Quisiera señalar, cual es el sujeto activo, el pasivo; el objeto Material y Jurídico, así como los medios comisivos del delito en estudio.

El Sujeto Activo "El acto y la omisión deben corresponder al hombre, por que únicamente es posible sujeto activo de las infracciones penales, (40) Toda vez que en el delito en estudio se dan tres supuestos en el primero el sujeto activo es el Servidor Público, en el Segundo debe ser un empresario que se dedique a construir casas de interés social y el tercero debe ser un particular que tenga las características de ser beneficiario de una casa de interés social por otro lado el Sujeto Pasivo es "La persona que resulta ofendida directa e inmediatamente por el delito como lo señala (Rocco)... ó bien decir que es el portador del bien jurídico atacado directamente con el hecho penalmente punible" (41)

En el delito en estudio tenemos dos sujetos pasivos el primero es el Estado y el Segundo las familias que por derecho les correspondía ese bien inmueble.

Los objetos del delito se distingue en Material y Jurídico.

(40) CASTELLANOS Tena, Fernando; " Lineamientos Elementales de Derecho Penal; " Trigésima edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1991; P. 149.

(41) JIMENEZ de Asúa Luis, "Tratado de Derecho Penal" Tomo III; Tercera edición; Editorial Losada, S.A. ; Buenos Aires; P. 89.

---

El material lo Constituye la persona o Casa sobre quien recae el daño o peligro; la persona o casa sobre la que se concreta la acción delictuosa (42) El Jurídico es el bien o la institución amparada por la ley y afectada por el delito (43)

El objeto material en el delito en estudio es (suelo) el bien inmueble Propiedad de la Federación y el Objeto Jurídico es la Vivienda de intereses social.

Es decir el bien inmueble lo proporciona el Estado para construir viviendas de interés social para las clases desprotegidas y marginadas.

Por último los medios comisivos pueden ser diversos.

## 2.- Ausencia de conducta.

Es uno de los preceptos negativos o mejor dicho, impeditivos de la formación de la figura delictiva, por ser la actuación humana, positiva o negativa, la base indispensable del delito como de todo problema jurídico (44)

En el artículo 15 fracción I del Código Penal a la letra señala:

"Art. 15, fracción I.- Son circunstancias excluyentes de responsabilidad:

(42) CASTELLANOS Tena, Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésima edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1991; P. 152.

(43) CASTELLANOS Tena, Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésima edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1991; P. 152.

(44) CASTELLANOS Tena, Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 163.

---

I.- Incurrir el agente en actividad o inactividad involuntarias" (45)

Una de las causas de ausencia de conducta es la VIS ABSOLUTA, la cual se determina como la fuerza física exterior irresistible a que se refiere la fracción I del artículo 15 del ordenamiento citado, antes de la reforma. Este concepto encuadra perfectamente en la nueva disposición que ya con anterioridad transcribimos.

Asímismo no quiero soslayar algunas opiniones sobre que es la VIS ABSOLUTA, VIS MAYOR, MOVIMIENTOS REFLEJOS, etc.

La fuerza física irresistible, la fuerza mayor y los movimientos reflejos son hipótesis indiscutibles de ausencia de conducta (46)

### VIS ABSOLUTA

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, debe entenderse que el sujeto activo en virtud de una fuerza física exterior irresistible, cuando sobre él se ejerce directamente una fuerza superior a las propias, lo que quiere decir que la integración de esta figura requiere que la fuerza sea material, física producida por hechos externos y que quien la sufre no puede resistirla y se ve obligado a ceder ante ella (47)

Por fuerza física exterior irresistible, debe entenderse cierta violencia hecha al cuerpo del agente, que da por resultado que éste ejecute

(45) "CODIGO PENAL": 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, P. 11.

(46) PORTE petit Candaup Celestino; "Programa de Derecho Penal", Parte General, Tercera edición, Editorial Trillas 1990; Febrero 1990, P. 381.

(47) PORTE Petit Candaup Celestino; "Programa de Derecho Penal": Parte General, Tercera Edición; Editorial Trillas 1990; Febrero 1990, P. 381.

---

Irremediablemente, lo que no ha querido ejecutar (Semanario Judicial de la Federación, pág. 84, pág. 145) (48)

### VIS MAYOR

Es similar a la VIS ABSOLUTA, solamente se diferencian de que la primera deriva de la naturaleza, es decir, es energía no humana y la segunda del hombre.

Porte Petit declara: "Existe la fuerza mayor o VIS MAJOR cuando el sujeto realiza una actividad o inactividad o un cambio en el mundo exterior por una violencia física irresistible, natural o subhumana. López Gallo la define así: "La fuerza mayor es una energía no humana (natural, subhumana, o animal), física, irresistible padecida por un sujeto que se ve arrollado en la producción de un hecho cuyo resultado no es posible atribuir a tal sujeto, por ser patente la ausencia de su conducta (49)

### MOVIMIENTO REFLEJOS

Estos son al decir Mezger "Los movimientos corporales en lo que la excitación de los nervios no están bajo el influjo anímico, sino que es descajada inmediatamente por un estímulo, corticalmente y sin intervención de la conciencia pasa de un centro sensorio a un centro motor y produce el movimiento: En los actos reflejos hay, como en las demás situaciones examinadas, movimientos corporales más no la voluntad necesaria para integrar la conducta. (50)

(48) Porte Petit Candaup Celestino; "Programa de Derecho Penal"; Parte General; Tercera edición; Editorial Trillas, 1990; Febrero 1990, P. 361.

(49) PAVON Vasconcelos Francisco, "Derecho Penal Mexicano", Parte General, Décima edición; Editorial Porrúa, S.A., México, P. 258.

(50) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General, Décima Edición; Editorial Porrúa, S.A., México; P. 263.

---

Los actos reflejos son movimientos corporales involuntarios (si el sujeto puede controlarlos o por lo menos retardarlos ya no funcionan como factores negativos. (51)

### SUEÑO

Existen dos posiciones en relación a los durmientes:

- Quienes estiman que se trata de una causa de imputabilidad.
- Los que sostienen que constituye una ausencia de conducta.

SUEÑO, estado fisiológico normal de descanso del cuerpo y de la mente consciente, puede originar movimientos involuntarios del sujeto con resultados dañosos. Así, por ejemplo, si una mujer de agitado sueño, al moverse en su lecho sofoca y mata con su cuerpo a su hijo recién nacido, colocado ahí por el padre sin conocimiento de que aquella habrá realizado un movimiento corporal y por ello expresado físicamente una actividad, un hacer, más falta el coeficiente psíquico necesario (voluntad) para que tal actuación sea relevante en el campo del Derecho, al no integrarse la conducta, por falta de la voluntad, habrá inexistencia del hecho y por ende del delito (52)

### SONAMBULISMO

El estado sonabúlico es similar al sueño distinguiéndose de éste, en que el sujeto deambula dormido; hay movimientos corporales inconvenientes y por ello involuntarios (53)

(51) CASTELLANOS Tena Fernando; "Elementos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993, P. 164.

(52) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Décima Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, P. 259.

(53) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Décima edición; Editorial Porrúa, S.A., México, P. 260.

---

“En relación con el sonambulismo, algunos tratadistas afirman que existe una ausencia de conducta, en tanto que otros señalan que se trata de una causa de inimputabilidad.

Jiménez de Asúa (Tratado de Derecho Penal III, pág. 617, Buenos Aires, 1951), y Ferrer Sama (Comentarios al Código Penal I Pág. 101, Murcia, 1946), se adhieren al criterio de que constituye una ausencia de conducta.

El primero expresa que en los Códigos que han enclavado en su texto el trastorno mental transitorio, puede ampararse en esa eximente el sonambulismo, pero en verdad como el que duerme y el que deambula dormido no ejecutan actos, no es preciso buscar causa taxativa para eximirlos del acontecimiento luctuoso que causaren materialmente (Tratado de Derecho Penal III, pág 617). En otro lugar dice: “En cuanto al Sonambulismo, cuando no hay culpa, acaso puede seguir figurando, en cambio como causa de inimputabilidad” (Prólogo a la obra de Henríquez, Trastornos Mentales Transitorios y Responsabilidad Criminal).

Para el segundo el sonambulismo es espontáneo o provocado (hipnotismo), viene a presentarse como excluyente del delito, ya que en tales estados ninguna voluntad se manifiesta; o sea, en estos casos en que se da el fenómeno de la ausencia total de voluntariedad, no ya respecto al resultado producido, sino respecto a la actuación misma, falta el primer elemento o sea la acción (comentarios al Código Penal I, Pág. 101, Murcia, 19046” (54)

### HIPNOTISMO

“El hipnotismo constituye un fenómeno de realidad indiscutible, cuya existencia ha sido totalmente verificada en múltiples experiencias,

(54) PORTE Pelli Candaup Celestino; “Programa de Derecho Penal”; Parte General; Tercera edición; Editorial Trillas, 1990, Febrero 1990; P. 394.

---

consiste esencialmente en una serie de manifestaciones del sistema nervioso producidas por una causa artificial. Tales manifestaciones, pueden ir desde un simple estado de somnolencia, hasta un sonambúlico, pasando por diversas fases en las cuales se acentúa, en sus características externas, el grado de hipnotismo.

El estado sonambúlico del hipnotizado se identifica por la ausencia del dolor y el olvido de lo sucedido durante el sueño hipnótico, cuando se despierta de él "Durante el sueño hipnótico, el sujeto, animado de vida ajena, obra por mandato del hipnotizador, puede ocurrir que también obre por sugestión post-hipnótica, y ya en estado de vigilia". (55)

En relación a las causas de ausencia de conducta y del delito en estudio, considero que no se puede dar ninguna.

### 3.- Tipicidad

La Tipicidad es la adecuación o conformidad a lo prescrito por el tipo (56); el tipo no es otra cosa que la acción injusta descrita concretamente por la ley en sus diversos elementos y cuya realización va ligada a la sanción penal; es en otras palabras, un presupuesto de la pena (Mezger) (57) Concluyendo, el profesor Mariano Jiménez Huerta, en su obra La Tipicidad, define al tipo como el injusto recogido y descripción legal del delito (comportamiento), como sucede en el homicidio, pues según el Código, lo comete "el que priva de la vida a

(55) PAVON Vasconcelos Francisco, "Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Décima edición; Editorial Porrúa, S.A., México, P. 262.

(56) PORTE Pelit Candau Celestino, "Apuntamientos Fiem: Parte General de Derecho Penal"; Décima edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1985; P. 471.

(57) CARRANCA y TRUJILLO Raúl; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Décima cuarta edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1, D.F. 1982, P. 407.

---

otro" ... La Tipicidad es el encuadramiento de una conducta, con la descripción hecha en la Ley (58)

Ahora bien, me permitiré citar la clasificación de los tipos

Normales

Por su composición

Anormales

Son aquellos en que las palabras empleadas se refieren a situaciones puramente objetivas, se está en presencia de un tipo normal. Si se hace necesario establecer una valoración ya sea cultural o jurídica, el tipo será anormal (59)

Desde mi punto de vista el delito en estudio es normal, ya que en el mismo se establecen situaciones puramente objetivas, se sabe con exactitud, quién es servidor público; qué es un bien inmueble del dominio privado de la Federación y quiénes pueden ser empresarios y beneficiarios.

Fundamental o

Por su ordenación  
metodológica

Complementadas

Los primeros constituyen la esencia o fundamento de otro tipo (Homicidio), y los segundos se constituyen al lado de un tipo básico y

(58) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigesimosegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993, P. 168.

(59) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigesimosegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993, P. 170.

---

una circunstancia o peculiaridad distinta (homicidio calificado; es decir presupone su presencia, a la cual se agrega como aditamento, la norma en donde se contiene la suplementaria circunstancia o peculiaridad. (60)

Considero que el artículo 29 (LFV), es un delito fundamental en virtud de que no requiere de otra norma para que el tipo se pueda configurar. Es decir tiene plena independencia, aunque el precepto en cuestión nos remita al artículo 21, este existe sin necesidad del Segundo precepto citado.

En función de su  
autonomía o  
independencia

Autónomos o independientes

Subordinados

Los autónomos viven por sí solos, los subordinados requieren necesariamente de otro tipo.

El delito en estudio es autónomo toda vez que el mismo no necesita de otro precepto para tener vida, es decir el artículo 29 (LFV) señala que el Servidor Público que autorice la enajenación de un bien inmueble a favor de un tercero no autorizado con traveniendo lo estipulado en el artículo 21 fracción III. Sera sancionado... El precepto ya tiene Vida propia con o sin necesidad de que se aplique el artículo 21. Sino se señalara el artículo 21, el legislador hubiera insertado lo que señala este artículo en el contenido del 29. Por esta razón es que es autónomo este precepto.

(60) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993, P. 172 y 173.

---

Acumulativo

Casuísticos

Por su formulación

alternativo

Amplios

Los primeros, *preveen* varias hipótesis; a veces el tipo se integra con una de ellas (Alternativo) V. gr. adulterio; otras con la conjugación de todas (acumulativos) ej.: Vagancia y malvivencia. Los segundos describen una hipótesis única (robo), que puede ejecutarse por cualquier medio comisivo. (61)

En el artículo 29 (LFV) se dan tres supuestos o hipótesis y el tipo se puede integrar por una de ellas; la primera es el caso del servidor público; la segunda es la del particular (empresario) y la tercera es del particular (beneficiario). Por lo anterior, creo que el delito en estudio es casuístico, alternativo.

Y por último,

De daño o de lesión.

Por el daño que causan

De peligro.

De daño son aquellos que protegen contra la disminución o destrucción del bien (homicidio, fraude)... De peligro tutelan los bienes contra la posibilidad de ser dañados (omisión de auxilio).

(61) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal": Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993, P. 174.

---

Si el servidor público al autorizar la enajenación del bien inmueble propiedad de la federación, en favor de un tercero no autorizado, los bienes del dominio privado de la Federación van a sufrir una disminución; pasa exactamente con el empresario y el particular (beneficiario), ya que disminuye el patrimonio reservado para vivienda, y las familias no obtienen viviendas dignas y decorosas.

#### **4.- Atipicidad.**

Es importante señalar que no es lo mismo ausencia de tipo a ausencia de tipicidad, en virtud de que la primera se presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente, no describe una conducta que según el sentir general, debería de ser incluida en el catálogo de delitos... En cambio, la ausencia de tipicidad surge cuando existe el tipo, pero no se amolda a él la conducta dada, como en el caso de la cópula con persona mayor de dieciocho años, obteniendo su consentimiento mediante engaño (62)

Citaré concisamente las causas de atipicidad:

#### **FALTA DE CALIDAD EN LOS SUJETOS ACTIVO Y PASIVO**

Desde mi punto de vista considero que una causa de atipicidad por falta de calidad en el sujeto activo es que el servidor público, no sea servidor público o que el empresario no sea la persona designada por el gobierno para fraccionar.

#### **AUSENCIA DEL OBJETO MATERIAL O JURIDICO**

Que el bien inmueble del dominio privado de la Federación, no sea propiedad de la Federación, sino de un particular, existe atipicidad. Es decir el objeto material.

(62) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 174 y 175.

---

### AUSENCIA DE LOS MEDIOS COMISIVOS

Es cuando el tipo, describe el comportamiento bajo condiciones de lugar o de tiempo. En el delito en estudio no se presentan.

### FALTA DE LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL INJUSTO LEGAL EXIGIDOS

Son referencia típicas a la voluntad del agente o al fin que persigue (63). En el delito en estudio no se presentan.

### AUSENCIA DE LA ANTIJURIDICIDAD ESPECIAL

No se dan en el delito en estudio.

#### **5.- Antijuricidad.**

Es lo contrario al derecho (64), según Cuello Calón, la antijuridicidad presupone un juicio, una estimación de la oposición existente entre el hecho realizado y una norma jurídico penal. Tal juicio es de carácter objetivo, por sólo recaer sobre la acción ejecutada radicada en la violación del valor o bien protegido a que se contrae el tipo penal respectivo. (65)

Existe la antijuricidad formal y material.

(63) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 176.

(64) JIMENEZ de Asua Luis; "La Ley y el Delito. Principios de Derecho Penal"; Novena edición, Editorial Sudamericana, Buenos Aires; Febrero 1979; P. 267.

(65) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 178.

---

Débase a Franz Von Liszt el desarrollo de una estructura dualista de la antijuricidad, en la cual se establece una diferencia esencial, entre lo antijurídico formal y lo antijurídico material, para el destacado jurista la acción es contraria al derecho, desde un punto de vista formal, en cuanto constituye una transgresación a la norma dictada por el Estado, contrariando el mandato o la prohibición del ordenamiento jurídico; desde un punto de vista material la acción es antijurídica cuando resulta contraria a la sociedad (anti social) (66)

El servidor público, el particular (empresario) y el particular (beneficiario) conocen esta prohibición y aún así deciden hacer lo prohibido.

#### 6.- Causas de Justificación.

Cuando falta la antijuricidad podemos decir que no hay delito, que el hecho se justifica, es decir, que hay una causa de justificación (67). Es aquélla que conforme a derecho una conducta o hecho, que de otro modo serían antijurídicos (68). Cuando en un hecho de apariencia delictuosa falta el elemento de la antijuricidad, no hay delito. Un hombre ha matado a otro, pero si lo mató defendiendo su vida, injustamente atacada, esta situación de defensa excluye la antijuricidad, no hay delito. Un hombre ha matado a otro, pero si lo mató defendiendo su vida injustamente atacada, ésta situación de defensa excluye la antijuricidad en la acción homicida y como consecuencia del delito... En las causas de exclusión de la antijuricidad el agente obra en condiciones normales de

(66) PAVON Vasconcelos Francisco; "Manual de Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Décima Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1991; Pág. 301.

(67) JIMENEZ de Asua Luis; "La Ley y el Delito"; Principios de Derecho Penal; Novena Edición; Editorial Sudamericana, Buenos Aires; Febrero 1979; P. 280.

(68) PORTE Petit Candaup, Celestino; "Programa de Derecho Penal"; Parte General, Tercer edición; Editorial Trillas 1990; Febrero 1990; P. 459.

---

imputabilidad, obra con voluntad consciente, pero su acto no es delictivo por ser justo, ajustado al derecho, la situación especial en que cometió el hecho constituye una causa de justificación de su conducta, como consecuencia de la licitud de ésta no será posible exigirle responsabilidad alguna, ni penal, ni siquiera civil, pues del que obra conforme a derecho no puede decirse que ofenda o lesione intereses jurídicos ajenos. (69)

### **LEGITIMA DEFENSA**

En repulsa de la agresión ilegítima, actual o inminente por el atacado o tercera persona, contra el agresor, sin traspasar la necesidad de la defensa y dentro de la racional proporción de los medios empleados para impedir o repelerla. (70)

El fundamento legal de la legítima defensa es el artículo 15, fracción III, párrafo primero del Código Penal para el Distrito Federal, que a la letra señala:

"Artículo 15, Fracción III.- Repeler el acusado una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en defensa de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista la necesidad racional de la defensa empleada y no medie provocación suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende". (71)

### **ESTADO DE NECESIDAD**

Estamos frente al estado de necesidad cuando para salvar un bien de mayor o igual entidad jurídicamente tutelado o protegido, se lesiona

(69) CUELLO Calon Eugenio; "Derecho Penal"; Parte General; Novena Edición, Editorial Nacional; México, 7, D.F. P. 316.

(70) JIMENEZ de Asua Luis; "La Ley y el Delito, Principios de Derecho Penal"; Novena Edición; Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Febrero 1979; P. 289.

(71) "CODIGO PENAL"; 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993; P. 11.

---

otro bien, igualmente amparado por la ley (72). Es una situación de peligro actual o inmediato para bienes jurídicamente protegidos, que sólo puede ser evitada mediante la lesión de bienes también jurídicamente protegidos, pertenecientes a otra persona (73).

### ELEMENTOS DEL ESTADO DE NECESIDAD

- Una situación de peligro real, actual o inminente.
- Que ese peligro no haya sido ocasionado intencionalmente ni por grave imprudencia por el agente.
- Que la amenaza recaiga sobre cualquier bien jurídicamente tutelado (propio o ajeno).
- Un ataque por parte de quien se encuentra en el estado necesario.
- Que no exista otro medio practicable y menos perjudicial al alcance del agente. (74)

El fundamento legal del Estado de Necesidad está en el artículo 15, fracción IV, que dice:

**\*ARTICULO 15, FRACCION IV.-** Obrar por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado intencionalmente ni por grave imprudencia por el agente, y que éste no tuviera el deber jurídico de afrontar,

(72) PORTE Petit Candaup Celestino; "Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal"; Décima edición, Editorial Porrúa; México 1985; P. 539.

(73) CUELLO Calon Eugenio; "Derecho Penal"; Parte General; Novena edición; Editorial Nacional; México 7, D.F.; P. 342.

(74) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México a 1993. P. 200.

---

siempre que no exista otro medio practicable y menos perjudicial a su alcance" (75)

### CUMPLIMIENTO DE UN DEBER Y EJERCICIO DE UN DERECHO.

En el artículo 15, fracción V, de nuestro Código Penal, señala, como excluyentes de responsabilidad:

"Obrar en forma legítima, en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho" (76)

### IMPEDIMENTO LEGITIMO

La fracción VIII del artículo 15 del Código Penal vigente, establece como eximente "contravenir lo dispuesto en una ley penal, dejando de hacer lo que manda por un impedimento legítimo" opera cuando el sujeto teniendo obligación de ejecutar un acto, se abstiene de obrar, colmándose en consecuencia, un tipo penal (77)

### OBEDIENCIA JERARQUICA

Cuando el subordinado está legalmente obligado a obedecer, cuando se equipara el cumplimiento de un deber. A mi juicio considero que en el delito en estudio podría darse como causa de justificación, la obediencia jerárquica en virtud de que un servidor público, debe de abstenerse de autorizar el bien inmueble propiedad de la Federación, a favor de tercero no autorizado, pero si recibe una orden superior de autorizar dicha enajenación, el mismo no tendrá más remedio que cumplirla.

(75) "CODIGO PENAL": 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 11.

(76) "CODIGO PENAL": 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A. México 1993; P. 11.

(77) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal": Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 215.

---

Ahora bien, en lo que respecta de que si la obediencia jerárquica es o no es una excluyente de responsabilidad, señalaré algunos comentarios al respecto: "Inspirando inmediatamente en la doctrina de Ortolá, nuestro Código de 1871, y a través de éste los de 1929 y 1931, consignaron entre las excluyentes de responsabilidad el obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aún cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria, ni se prueba que el acusado la conocía o si éste se hallaba obligado a obedecer ineludiblemente. (78)

Dentro de las causas de justificación, considero que la única que se puede presentar es la obediencia jerárquica, en virtud de que el Servidor Público, algunas veces depende de un Superior, y este último ordena al Servidor Público que autorice la enajenación de un bien inmueble y este último no tiene más remedio de cumplir esta orden ya que la misma proviene de un superior.

La doctrina, ha marcado la existencia de por lo menos seis causas de justificación, mismas que son tradicionalmente comodas, pero sin lugar a dudas estas pueden reducirse a dos:

**- Cumplimiento de un deber.**

**- Ejercicio de un derecho.**

Para comprobar esta tesis basta analizar la legítima defensa, en ella el agredido o sujeto pasivo actúa en defensa de sus bienes o de su vida, ejerciendo un derecho o bien cuando defiende vidas o bienes ajenos, cumplen con su deber.

Con este criterio en el delito en cuestión se presenta el cumplimiento de un deber, toda vez que el servidor público creyendo que está

(78) VILLALOBOS Ignacio; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1975; P. 369 y 375.

---

cumpliendo con un deber autoriza la enajenación del bien inmueble por una orden superior. (78 bis).

### 7.- Culpabilidad.

La culpabilidad genéricamente consiste en el desprecio del sujeto por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlo y conservarlo; desprecio que se manifiesta por franca oposición en el dolo o indirectamente, por indolencia y desatención nacidos del desinterés o subestimación del mal ajeno frente a los propios deseos, en la culpa (79). El Profesor Castellanos Tena, considera a la culpabilidad "como el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto". (80)

A continuación me referiré a las principales doctrinas quienes hablan sobre la naturaleza jurídica de la culpa (Psicologista o Psicológica de la culpabilidad y normativa o normatividad de la culpa).

La primera señala que la culpabilidad radica en un hecho de carácter psicológico, dejando toda valoración jurídica para la antijuricidad, ya supuesta; la esencia de la culpabilidad consiste en el proceso intelectual-Volitivo desarrollado en el autor.. Lo cierto es que la culpabilidad con base psicológica consiste en un nexo psíquico entre el sujeto y el resultado (81); es decir, contiene dos elementos, el primero de ellos indica la suma de dos querer (de la conducta y del

(78 bis) LOPEZ Betancourt Eduardo; 'Apuntes de Derecho Penal del Dr. Eduardo López Betancourt'

(79) VILLALOBOS Ignacio; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Tercera edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, P. 376.

(80) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal" Trigésima edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1991. P. 233.

(81) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993, P. 234

---

resultado) y el segundo es el conocimiento intelectual de la antijuridicidad de la conducta; "Asimismo la segunda teoría manifiesta que el ser de la culpabilidad lo constituye un juicio de reproche. Una conducta es culpable, si a un sujeto capaz, que ha obrado con dolo o culpa, le puede exigir el orden normativo una conducta diversa a la realizada. La esencia del normativismo consiste en fundamentar la culpabilidad, o sea el juicio de reproche, en la exigibilidad o imperatividad dirigida a los sujetos capacitados para comportarse conforme al deber. Ese juicio surge de la ponderación de dos términos; por una vertiente, una situación real, una conducta dolosa o culposa cuyo autor puede haber evitado; por la otra, un elemento normativo que le exigía un comportamiento conforme al derecho; es decir, el deber jurídico... La culpabilidad, pues considerada como responsabilidad de la conducta del sujeto al cometer el evento delictivo se fundamenta en la exigibilidad de una conducta a la luz del deber (82).

El concreto para la teoría Psicológica la Culpabilidad se basa en el hecho psicológico causal del resultado; y en el normativismo, hay un juicio de reproche a una motivación del sujeto. La corriente que capta nuestro Código Penal en su artículo 8 en la Psicológica.

Ahora bien, se procederá a hablar sobre las distintas formas de la culpabilidad.

	Dolo
Culpabilidad	Culpa
	Preterintencionalidad

(82) CASTELLANOS Tena Fernando; "Elementos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 236.

---

Se puede delinquer mediante una determinada intención delictuosa (dolo) o por descuidar las precauciones indispensables exigidas por el Estado para la vida gregaria (culpa). Ahora en el Código Penal reformado (artículo 8, fracción III), se incluye la preferintencionalidad... Si el resultado delictivo sobrepasa a la intención del sujeto (83).

El dolo es la producción de un resultado típicamente antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se quiere o ratifica (84). El agente, conociendo la significación de su conducta, procede a realizarla. (85)

Los elementos del dolo son dos: el ético y el volitivo o psicológico; el primero es aquel que está constituido por la conciencia de que se quebranta el deber y el segundo es en el cual existe la voluntad de realizar el acto; en la volición del hecho típico.

Diversas especies de dolo; citaré las que son consideradas las más importantes.

### DOLO DIRECTO

Aquel en que esa voluntad, se encamina directamente al resultado o al acto tipo, es decir, al dolo en que hay intención, tomada ésta en su

(83) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 238.

(84) PAVON Vasconcelos, Francisco; "Derecho Penal Mexicano"; Novena edición; Editorial Porrúa, México, 1990. P. 394).

(85) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993. P. 238.

---

propio sentido (86). Es aquel en el que el sujeto se representa al resultado penal tipificado y lo quiere. Hay voluntad en la conducta y querer del resultado. Según Cuello Calón, el dolo directo se da cuando el resultado corresponde a la intención del agente (87).

### DOLO INDIRECTO O SIMPLEMENTE INDIRECTO

Cuando el agente se propone un fin y comprende o sabe que, por el acto que realiza para lograrlo, se han de producir otros resultados antijurídicos que son el objetivo de su voluntad, pero cuyo seguro acaecimiento no le hace retroceder; por lo cual quedan admitidos por él con tal de lograr el propósito rector de su conducta (88). El agente se propone un fin y sabe que seguramente surgirán otros resultados delictivos (para dar muerte a quien va a bordo de un avión, coloca una bomba cerca del motor, con la certeza de que, además de morir ese individuo perderán la vida otras personas y se destruirá el aparato (89).

En el delito en estudio, se da el Dolo Indirecto, ya que en los tres supuestos (servidor público, particular (empresario y particular (beneficiario) Los tres tienen todo el propósito, ya sea de adquirir ese bien inmueble o enajenar el bien inmueble, a favor suyo o de terceros, empero también tiene la certeza que al realizar esa conducta lícita, se provocarán otros resultados típicos, como el privar a una familia de una

(86) VILLOBOS Ignacio; "Derecho Penal Mexicano" Parte General; Tercera edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1975, P. 303.

(87) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993, P. 240.

(88) VILLOBOS Ignacio; "Derecho Penal Mexicano"; Parte General; Tercera edición; Editorial Porrúa, S.A. México 1975, P. 305.

(89) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993, P. 241.

---

vivienda digna y decorosa, además, contribuyen al detrimento del patrimonio nacional.

### DOLO EVENTUAL

Se desea un resultado delictivo, previendo la posibilidad de que surjan otros no queridos directamente (incendio de una bodega, conociendo la posibilidad de que el velador muera o sufra lesiones. (90) Esta clase de dolo se caracteriza por la eventualidad o incertidumbre que hay respecto a la producción del resultado conocido y previsto, a diferencia del dolo simple indirecto en que hay certeza de que se producirá un resultado no querido y del dolo indeterminado en que hay la seguridad de causar daño aunque no se sabe precisamente cuál será, ni importa precisar los cambios posibles (91).

### DOLO INDETERMINADO

Intención genérica de delinquir sin proponerse un resultado delictivo en especial (Anarquista que lanza bombas (92) Admite la producción de cualquier daño, para sus fines de protesta, de intimidación, etc.

A mayor abundamiento el artículo 8 del Código Penal, divide los delitos en intencionales, imprudenciales, preterintencionales, así mismo, el artículo 9 del ordenamiento jurídico citado los define:

(90) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigesimasegunda Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 241.

(91) VILLALOBOS Ignacio; "Derecho Penal Mexicano" Parte General; Tercera edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1975. P. 304.

(92) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigesimasegunda edición; Editorial Porrúa; México 1993; P. 241.

---

“Artículo 8 - Los delitos pueden ser:

- I.- Intencionales
- II.- No intencionales
- III.- Preterintencionales”

“Artículo 9.- Obra intencionalmente el que conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la ley.

Obra imprudencialmente el que realiza el hecho típico incumpliendo un deber de cuidado, que las circunstancias y condiciones personales le imponen.

Obra preterintencionalmente el que cause un resultado típico mayor al querido o aceptado, si aquel se produce por imprudencia”.

(93)

Una segunda forma de culpabilidad es la culpa, el agente, conociendo la significación de su conducta procede a realizarla.

En términos generales, se dice que una persona tiene culpa cuando obra de tal manera que por su negligencia, su imprudencia, su falta de atención, de reflexión, de pericia, de precauciones o de cuidados necesarios, se produce una situación de antijuricidad típica no querida directamente ni consentida por su voluntad, pero que el agente previó o pudo prever y cuya realización era evitable por él mismo (94).

(93) “CODIGO PENAL”: 51a. Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 9.

(94) VILLALOBOS Ignacio; “Derecho Penal Mexicano” Parte General, Tercera edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1975; P. 309.

---

Cuando obrando sin intención y sin la diligencia debida se causa un resultado dañoso, previsible y penado por la ley (95).

A continuación me permito resaltar algunas teorías sobre la naturaleza de la culpa (de la previsibilidad y evitabilidad y del defecto de atención:

El Profesor Castellanos Tena señala que:

"La primera (previsibilidad) fue sostenida principalmente por Carrara, para quien la esencia de la culpa "consiste en la previsibilidad del resultado no querido. Afirma que la culpa consiste , en la voluntaria omisión de diligencia en calcular las consecuencias posibles y previsible del propio hecho; por ende se puede considerar que se funda en un vicio de la inteligencia el cual no es, en última instancia, sino un vicio de la voluntad.

La segunda, expuesta por Binding y seguida por Brusa, acepta la previsibilidad del evento, pero añade el carácter de evitable o prevenible para integrar la culpa, de tal manera que no hay lugar al juicio de reproche cuando el resultado, siendo previsible, resulta inevitable.

Por último, la teoría del defecto en la atención, sostenida principalmente por Angliolini, hace descansar la esencia de la culpa en la violación, por parte del sujeto, de un deber de atención impuesta por la ley". (96)

Existen dos clases de culpa: la consciente y la inconsciente.

(95) CUELO Colon Eugenio; "Derecho Penal" Parte General; Novena edición; Editorial Nacional; México, 7 D.F. . 393.

(96) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa; México 1993, P. 246.

---

En la primera el agente preve el posible resultado penalmente tipificado, pero no lo quiere; abriga la esperanza que no es producida; la segunda señala que el agente no prevé la posibilidad de que emerja el resultado típico, a pesar de ser previsible. No prevé lo que debió haber previsto (97).

Y por último la preterintención. Es cuando el resultado típico sobrepasa la intención. En el artículo 8, fracción III Del Código Penal, señala la tercera forma de culpabilidad y el artículo 9 del mismo ordenamiento la define. Estos preceptos ya fueron transcritos con anterioridad.

Es decir, en los delitos preterintencionales se empieza con dolo y acaba con culpa.

En el artículo 29 se da el Dolo Simple, es decir el sujeto, sabe que al autorizar la enajenación de un bien inmueble a favor de un tercero no autorizado, va a provocar un detrimento en el patrimonio de la Federación, así como el afectar a una familia que por derecho le corresponde.

En el caso de Empresario y el particular beneficiario, se da también el Dolo Simple, ya que los mismos saben que con su conducta van afectar a terceros es decir a provocar un resultado y no les importa.

#### **8.- Inculpabilidad.**

Es la ausencia de culpabilidad... consiste en la absolución del sujeto en el juicio de reproche... Lo cierto es que la inculpabilidad opera al

(97) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Triguésmasegunda edición; Editorial Porrúa; México, 1993; P. 249.

---

hallarse ausentes los elementos esenciales de la culpa, conocimiento y voluntad (98).

Con el nombre de inculpabilidad se conocen las causas que impiden la integración de la culpabilidad, evidente tautología, según expresión de Jiménez de Asúa, de acuerdo con el concepto adoptado sobre la culpabilidad su aspecto negativo funcionará, haciendo inexistente el delito, en los casos en los cuales el sujeto es absuelto en el juicio de reproche (99).

### ERROR

Es un falso conocimiento de la verdad, un conocimiento incorrecto; se conoce pero se conoce equivocadamente... Tanto el error como la ignorancia pueden constituir causas de inculpabilidad... Mientras en el error se tiene una falsa apreciación de la realidad, en la ignorancia hay ausencia de conocimiento; en el error se conoce, pero se conoce mal; la ignorancia es una laguna de nuestro entendimiento, por que nada se conoce, ni errónea ni certeramente (100).

Esencial

Error de hecho

Accidental

El error se divide en:

Error de Derecho.

(Ver artículo 59 bis del Código Penal)

- (98) CASTELANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa; México 1993; P. 257.
- (99) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal Mexicano"; Novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1990, P. 433.
- (100) CASTELANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A. P. 259.

---

## EL ERROR DE HECHO

Se subdivide en error esencial y error accidental (inesencial).

El primero produce inculpabilidad en el sujeto cuando es invencible, pudiendo recaer sobre elementos, constitutivos del delito, de carácter esencial o sobre alguna circunstancia agravante de penalidad (calificativa del delito) (101) Error esencial nos dice Vannini, es el que cayendo sobre un extremo esencial del delito impide al agente conocer, advertir la relación del hecho realizado con el hecho formulado en forma abstracta en el precepto penal... En concreto; en el error esencial, el sujeto actúa antijurídicamente creyendo actuar jurídicamente, o sea, que hay desconocimiento de la antijuridicidad de su conducta y por ello constituye, como antes dijimos, el aspecto negativo del elemento intelectual del dolo.

El fundamento legal es el artículo 15, fracción XI:

XI.- Realizar la acción y omisión bajo un error invencible respecto de alguno de los elementos esenciales que integran la descripción legal, o que por el mismo error estime el sujeto activo que es lícita su conducta.

No se excluye la responsabilidad si el error es vencible. (102)

"El error accidental.- El error es accidental sino recae sobre circunstancias esenciales del hecho, sino secundarias. El error en el golpe (aberratio ictus) se da cuando el resultado no es precisamente el querido, pero a él equivalente (Jorge dispara contra Carlos a quien no confunde, pero por error en la puntería mata a Roberto)

(101) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal Mexicano"; Novena edición, Editorial Porrúa, México 1990. P. 436.

(102) "CODIGO PENAL"; 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A., P. 12.

---

Aberratio in persona es cuando el error versa sobre la persona objeto del delito (Alfredo, queriendo disparar sobre Rafael, confunde a éste por las sombras de la noche y priva de la vida a Armando, a quien no se proponía matar). Hay aberratio delicti si se ocasiona un suceso diferente al deseado.

Antes de las reformas innecesariamente nuestro Código Penal se refería al error accidental en la fracción V del ahora derogado artículo 9, ya que el error de esta naturaleza es ineficaz para borrar la culpabilidad; sólo tiene relevancia para variar el tipo del delito, como en el parricidio. Así, por ejemplo, si alguien queriendo dar muerte a su padre, al disparar mata a otra persona, entonces no queda tipificado el delito de parricidio sino simplemente el de homicidio; por ende, el error accidental, si bien no elimina la responsabilidad del agente impide, sin embargo, que puedan serle aplicadas las severas penas del parricidio, beneficiándose con las menos enérgicas del homicidio". (103)

Considero que en el delito que se estudia, se puede dar como causa de inculpabilidad, el error de hecho esencial, toda vez que si el servidor público autoriza la enajenación de un bien inmueble propiedad de la Federación, a favor de un 3o. no autorizado, creyendo, éste, que estaba autorizando la enajenación a una persona beneficiaria, ya que el tercero, no autorizado a través de una serie de maquinaciones (falsifica documentos) logra que el servidor público autorice la enajenación incurriendo este último en un error.

### ERROR DE DERECHO

No produce efectos de eximente, por que el equivocado concepto sobre la significación de la Ley no justifica ni autoriza su violación. La ignorancia de las leyes a nadie aprovecha. Nuestra ley

(103) CASTELLANOS Tena Fernando: "Lineamientos Elementales de Derecho Penal": Trigésimasegunda edición: Editorial Porrúa, S.A. P. 263 y 264.

---

penal reformada concede sin embargo importante papel al error de derecho, al que también se le designa como error de prohibición. El nuevo artículo 59 bis dispone: cuando el hecho se realice por error o ignorancia invencible sobre la existencia de la ley penal o del alcance de ésta, en virtud del extremo atraso cultural y el aislamiento social del sujeto, se le podrá imponer hasta la cuarta parte de la pena correspondiente al delito de que se trate o tratamiento en libertad, según la naturaleza del caso. Nótese que el precepto no atribuye a tal error (o ignorancia) el rango de excluyente de responsabilidad penal, sino sólo el de una modificativa favorable, atenuante de la pena. (104)

Por otra parte la doctrina contemporánea divide el error en dos clases:

- a) Tipo
- b) Prohibición

Según recae sobre un elemento o requisito constitutivo del tipo penal (el agente ignora obrar típicamente) o el sujeto sabiendo que actúa típicamente cree hacerlo protegido por una justificante.

Ahora, con la mencionada reforma penal, se reglamenta expresamente entre las excluyentes de responsabilidad, EL ERROR ESSENCIAL DE HECHO. La nueva fracción XI del artículo 15 señala: "Realizar la acción u omisión bajo un error invencible respecto de alguno de los elementos esenciales que integran la descripción legal, o que por el mismo error estime el sujeto activo que es ilícita su conducta". El párrafo siguiente dice: "No se excluye la responsabilidad si el error es vencible" (104 bis).

(104) \*CASTELLANOS Tena Fernando; Lineamientos elementales de derecho penal: trigésimo segunda edición; Editorial Porrúa; P. 259.

(104 bis) \*CASTELLANOS Tena Fernando; Lineamientos elementales de derecho penal: trigésimo segunda edición; Editorial Porrúa; P. 261.

---

La fracción, en la primera parte, se refiere al llamado error de tipo, pues alude al error invencible respecto de alguno de los elementos esenciales de la descripción legal. En la segunda, consagra el error de licitud, también denominado error de permisión o de prohibición, ya que por un error invencible el autor cree lícito su comportamiento, acorde con el derecho. (104 bis 1).

El profesor Francisco H. Pavón Vasconcelos en sus comentarios a la reforma penal manifestó la siguiente:

\* La fracción XI del artículo 15 regula tanto el error de tipo como el de prohibición. Al aludir la ley a la realización de la acción u omisión bajo un error invencible respecto de alguno de los elementos esenciales que integran la descripción legal, consigna el error de tipo como causa impeditiva de la integración del delito; y al agregar la propia ley o que por el mismo error estime el sujeto activo que es lícita su conducta, recoge el error de prohibición, ambas hipótesis de error esencial e insuperable y por ello excluyentes de la culpabilidad\*. El mismo juspensalista afirma que cuando el error no recae sobre circunstancias pertenecientes al tipo legal sino sobre la licitud en la realización del hecho, se da el error de prohibición que comprende:

- a) ERROR INVENCIBLE por estimarse que el hecho típico ejecutado no está prohibido.
- b) ERROR INVENCIBLE al considerar que el hecho, en general prohibido, en el caso particular se encuentra justificado a virtud de una circunstancia que en realidad no tiene esa eficacia.
- c) ERROR INVENCIBLE por creerse que el hecho, si bien prohibido, en el caso se haya amparado por una causa de justificación. Señala

(104 bis)\*. CASTELLANOS Tena Fernando: "Elementos elementales de derecho penal", trigésimo segunda edición; Editorial Porrúa; P. 261.

---

que de las tres hipótesis, sólo recoge nuestra legislación como eximentes la segunda y la tercera, porque la primera encuentra diverso tratamiento (artículo 59 bis), (104 bis2). Considero que en la primera opera la ignorancia la cual no es considerada como excluyente.

Para terminar el profesor Porte Petit compara las eximentes por error esencial e insuperable en:

- a) ERROR DE TIPO (artículo 15 fracción XI: Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal, fracción XI Realizar la acción u omisión bajo un error invencible respecto de alguno de los elementos esenciales que integran la descripción legal.
- b) ERROR DE LICITUD O EXIMENTE PUTATIVA; artículo 15 fracción XI: Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal fracción XI, o que por el mismo error estime el sujeto activo que es lícita su conducta.
- c) ERROR DE DERECHO O DE PROHIBICION; artículo 59 bis: cuando el hecho se realice por error o ignorancia invencible sobre la existencia de la ley penal o del alcance de ésta, en virtud del extremo atraso cultural y el aislamiento social del sujeto se le podrá imponer hasta la cuarta parte de la pena correspondiente al delito de que se trate o tratamiento en libertad según la naturaleza del caso (104 bis3)

(104 bis2). \*CASTELLANOS Tena Fernando: "Lineamientos elementales de derecho penal": trigésimo segunda edición; Editorial Porrúa; P. 262.

(104 bis3). \*CASTELLANOS Tena Fernando: "Lineamientos elementales de derecho penal": trigésimo segunda edición; Editorial Porrúa; P. 263.

---

## NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA

Como causa de exclusión de la culpabilidad no prevista por la ley (supralegal) se ha reconocido por algunos autores particularmente en Alemania la llamada no exigibilidad (Nicht Zumutbarkeit) conforme a esta doctrina un hecho no puede considerarse culpable cuando el agente, dadas las circunstancias de su situación no pueda serle exigida una conducta distinta de la observada. La mayoría la reserva para los delitos culposos, otros sin embargo le conceden mayor amplitud y no vacilan en aplicarla a los delitos dolosos. El Tribunal Supremo Alemán ha acogido en algunos casos esta excluyente de la culpabilidad. (105).

“En México se declaran contrarios a ella Ignacio Villalobos y Fernando Castellanos. El primero por cuanto la califica de “oscuro camino de retorno a la doctrina del libre albedrío”, considerando que al hablarse de la no exigibilidad “se hace referencia sólo a consideraciones de nobleza o emotividad, pero no de derecho, por las cuales resulta humano, excusable o no punible que la persona obre en un sentido determinado, aún cuando haya violado una prohibición de la ley o cometido un acto que no puede ser aprobado propiamente ni reconocido como de acuerdo con los fines del Derecho y con el orden social. Se trata de infracciones culpables cuyo sujeto, por una indulgente comprensión de la naturaleza humana y de los verdaderos fines de la pena puede ser eximido de las sanciones que se reservan para la perversidad y el espíritu egoísta y antisocial”. El segundo, en tanto reconoce, como únicas causas de inculpabilidad, el error esencial de hecho y la coacción sobre la voluntad, las que a su juicio son capaces de afectar el conocimiento o el elemento volitivo”. (106).

- (105) CUELLO Calon Eugenio: “Derecho Penal”; Tomo I Parte General; Volumen Segundo; Décima Sexta Edición; Bosch, Casa Editorial; Urgel 511-bis-Barcelona; Bosch, Casa Editorial; Urgel 5110-bis-Barcelona. P. 531 y 532.
- (106) PAVON Vasconcelos Francisco: “Manual de Derecho Penal”, Novena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1990. P. 445 y 446.

---

## TEMOR FUNDADO

El profesor Francisco Pavon Vasconcelos lo llama también (VIS Compulsiva) fundaméntase en la coacción moral ejercida sobre el sujeto mediante la amenaza de un peligro real; actual e Inminente siguiéndose el principio de que el violentado no obra si no quien violente...

"c) La operancia del temor fundado e Irresistible (vis compulsiva) fundaméntase en la coacción moral ejercida sobre el sujeto, mediante la amenaza de un peligro real, actual e Inminente, siguiéndose el principio de que el violentado no obra, sino quien violenta. La voluntad viciada, que impone al sujeto la comisión del hecho como consecuencia del mal que amenaza, hace desaparecer la culpabilidad, lo cual supone la realización de una conducta típica y antijurídica. Se trata de una auténtica "no exigibilidad", reconocida por el derecho positivo, en que al sujeto no puede imponérsele el deber de su propio sacrificio". (107).

Desde mi punto de vista, el temor fundado, se puede dar en el delito en estudio, como una causa de Inculpabilidad, en virtud de que el servidor público, al verse amenazado, ya sea en su persona o alguno de sus parientes, "autoriza" la enajenación o enajena bienes Inmuebles a favor de un tercer no autorizado; Igual es con el particular que adquiera ese bien Inmueble para construir fraccionamientos para casa habitación, y a la hora de repartirlas a las personas de más bajos ingresos, otra lo amenaza y le dice que se lo de a ella, naturalmente éste se lo da al mismo, siendo un temor fundado, es decir, un riesgo o mal que realmente le amenaza; en el caso del particular o beneficiario no se da el temor fundado.

(107) PAVON Vasconcelos Francisco; "Manual de Derecho Penal"; Novena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990. P. 447.

---

El encubrimiento de parientes no se da en el delito en estudio, toda vez que generalmente éste se da en la omisión del sujeto, y el delito en cuestión es un delito totalmente de acción.

"d) El encubrimiento de pariente y demás sujetos a los que se refiere el artículo 400, fracción V, mismo al que, en forma más amplia nos referiremos al tratar las excusas absolutorias, constituye igualmente una "inexigibilidad", como con acierto a nuestro juicio la identifica JIMENEZ DE ASUA, quien si bien afirma el carácter suprallegal de esta causa genérica de inculpabilidad, reconoce que los Códigos encuentran en ella el fundamento de algunas de las exenciones, entre las cuales destacan los casos de encubrimiento, auxilio o protección de parientes próximos. "A poco que se medite en el asunto -dice-, se verá que estas eximentes no son meras excusas absolutorias, un simple perdón legal, en que los caracteres de antifijitud, tipicidad y culpabilidad subsisten intactos. Representan un grupo de los más claros casos de "no exigibilidad de otra conducta" que debe figurar como excluyente de la culpabilidad. ¿Cómo exigir a un allegado próximo, a un amigo íntimo, a un agradecido, que se niegue a ocultar, favorecer o a auxiliar a su padre, cónyuge, hermano, amigo o bienhechor?" (108).

## **F) ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL DELITO**

### **1.- Condiciones objetivas de punibilidad.**

El concepto más general de las condiciones objetivas de punibilidad es "como aquellas exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación". (109); son determinadas

(108) PAVON Vasconcelos Francisco; "Manual de Derecho Penal", Novena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1990. P. 447 y 448.

(109) CASTELLANOS Tena Fernando' "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993. P. 278.

---

circunstancias ajenas o exteriores al delito, e independientes de la voluntad del agente (110).

Por lo tanto se estima que las condiciones de punibilidad corresponden a algunos casos excepcionales en que el delito, aun siendo perfecto, no queda sometido a pena si no se produce determinado acontecimiento futuro e incierto. Esto no tiene nada de inconcebible, pues el ser la punibilidad una consecuencia normal de la comisión de un delito no excluye que en algunas hipótesis, el ordenamiento jurídico por razones de conveniencia práctica, la subordine a la verificación de una condición. Para la identificación de las condiciones de punibilidad hay que considerar que tiene que tratarse de un acontecimiento, no solo futuro e incierto, sino también extrínseco al hecho que constituye el delito. No es necesario que este acontecimiento esté completamente desvinculado, desde el punto de vista causal de tal hecho; pero es necesario que sea completamente ajeno al precepto jurídico, es decir, que sea de tal naturaleza, que no se pueda cancelar, respecto del agente una prohibición de realizado (111) Desde mi punto de vista no se dan toda vez que en el precepto en estudio, no se presenta ninguna.

## **2.- Ausencia de las condiciones objetivas de punibilidad.**

Si ya señalamos que cuando la ley exige una condición objetiva de punibilidad, entonces la ausencia de ésta suspende la punición. Es decir, el aspecto negativo de las condiciones objetivas de punibilidad se obtendrán a contrario sensu, de aquellos casos que la ley exija (112).

(110) CUELLO Colon Eugenio; "Derecho Penal"; Parte General, Novena edición; Editorial Nacional; México 7 D.F., P. 522.

(111) ANTOLIESEI Francisco; "Manual de Derecho Penal"; Parte General; 8a. edición; Editorial Temis Bogotá Colombia, 1988. P. 526.

(112) PORTE Petll Candau Celestino; "Apuntonientos de la Parte General del Derecho Penal"; Décima edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1985, P. 253.

---

Al no ser contempladas las condiciones objetivas de punibilidad en el artículo 29 (LFV), tampoco la ausencia de estas se presentan.

### **3.- Punibilidad.**

Para el profesor Francisco Pavón Vasconcelos, la punibilidad es la amenaza de pena que el Estado asocia a la violación de los deberes consignados en las normas jurídicas, dictadas para garantizar la permanencia del orden social (113). Asimismo la punibilidad es el a) Merecimiento de penas; b) Conminación estatal de imposición de sanciones, si se llenan los presupuestos legales; y c) Aplicación táctica de las penas señaladas en la ley (114).

La punibilidad no se puede considerar como un elemento esencial del delito, sino como uno secundario, es decir, después de que surgieron los elementos esenciales del delito (conducta, tipicidad, antijuricidad, y culpabilidad), es necesario que surja la punibilidad en un segundo lugar, a efecto de sancionar las conductas delictuosas.

En el delito tipificado en el artículo 29 (LFV), se sanciona con prisión de dos años a doce años y multa de trescientas a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, y tratándose de servidores públicos, además con la destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

### **4.- Excusas absolutorias.**

Son aquellas que de alguna forma no permiten que se aplique la pena, aunque subsista el carácter delictivo de la conducta o hecho.

(113) PAVON Vasconcelos Francisco: "Derecho Penal Mexicano": Décima edición: Editorial Porrúa, México 1991, P. 453.

(114) CASTELLANOS Tena Fernando: "Lineamientos Elementales de Derecho Penal": Trigésimasegunda edición: Editorial Porrúa, S.A., México, 1993: P. 275.

---

El Estado no sanciona determinadas conductas por razones de justicia o de equidad, de acuerdo con una prudente política criminal. En presencia de una excusa absolutoria, los elementos esenciales del delito (conducta o hecho, tipicidad, antijuricidad y culpabilidad) permanecen inalterables, solo se excluye la posibilidad de punición (115). La excusa absolutoria es, en realidad, un perdón legal (116).

A continuación, me permito señalar algunas excusas absolutorias.

### **EXCUSA EN RAZON DE MINIMA TEMIBILIDAD**

El artículo 375 C.P. a la letra señala:

"Cuando el valor de lo robado no pase de diez veces el salario, sea restituído por el infractor espontáneamente y pague éste todos los daños y perjuicios, antes de que la autoridad tome conocimiento del delito, no se impondrá sanción alguna, si no se ha ejecutado el robo por medio de la violencia" (117).

En esa excusa se percibe la intención del sujeto de reparar el daño causado, es decir, el arrepentimiento y de la mínima temibilidad. (No se puede encuadrar al delito en estudio, toda vez que los sujetos que desarrollan la actividad delictuosa no se les puede considerar de mínima temibilidad.

### **EXCUSA EN RAZON DE LA MATERNIDAD CONSCIENTE**

El artículo 333 del Código Penal señala:

(115) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993. P. 278 y 279.

(116) CUELLO Calón Eugenio; "Derecho Penal"; Parte General, Novena edición; Editorial Nacional, México 7, D.F.; P. 524.

(117) "CODIGO PENAL"; 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. P. 123.

---

"No es punible el aborto causado solo por imprudencia de la mujer embarazada o cuando el embarazo sea resultado de una violación" (118).

Cuando el aborto es causado por imprudencia de la mujer, no se considera punible, en virtud de que ella misma es víctima de esa imprudencia, es decir, se priva de la satisfacción de ser madre; por ende, resultaría absurdo reprimirla, ésto es lo que nos comenta González de la Vega.

Así también el aborto, cuando el embarazo es resultado de una violación, ésta excusa obedece a causas sentimentales como el hecho de que una mujer no puede aceptar un embarazo el cual fue producido por una violación y además que el mismo le recuerda eternamente el horrible episodio, ésto es lo que nos comenta el gran catedrático de la Universidad de Madrid, Eugenio Cuello Calón.

En el primer caso se exime de pena, en función de nula o mínima temibilidad; y en el segundo, en razón de la no exigibilidad de otra conducta, pues el Estado no está en condiciones de exigir a la mujer un obrar diverso, más se mantiene incólume la calificación delictiva del acto (119).

### **EXCUSA POR GRAVES CONSECUENCIAS SUFRIDAS**

El artículo 55 C.P., a la letra dice:

"Cuando por haber sufrido el sujeto activo consecuencias graves en su persona o por su sensibilidad o su precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria e irracional la imposición de una

(118) "CODIGO PENAL"; 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993. P. 113.

(119) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, A.A., México, 1993. P. 279 y 290.

---

pena privativa o restrictiva de libertad, el juez de oficio o a petición de parte motivando su resolución, podrá prescindir de ella; sustituirla por una medida de seguridad. En los casos de senilidad o precario estado de salud, el juez se apoyará siempre en dictámenes de peritos (120).

Evidentemente el precepto capta los casos en los cuales el sujeto activo sufre graves daños en su persona de tal manera que es hasta inhumano la imposición de la pena o innecesaria, tratándose de personas de avanzada edad o precaria salud (121). Las excusas absolutorias no operarán en el delito en estudio.

### **G) VIDA DEL DELITO (ITER CRIMINIS)**

El Iter Criminis comprende el estudio de las diversas fases recorridas por el delito desde su ideación hasta su agotamiento (122). El delito se desplaza a lo largo del tiempo desde que apunta como idea o tentación en la mente, hasta su terminación; recorre un sendero o ruta desde su iniciación hasta su total agotamiento. A este proceso se le llama ITER CRIMINIS, es decir, camino del crimen (123).

A la vida del delito se le distingue en dos fases: la interna y la externa.

(120) "CODIGO PENAL"; 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. P. 24.

(121) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 281 y 282.

(122) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal Mexicano", Novena edición"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990; P. 467

(123) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 283.

---

## 1.- Fase Interna (subjetiva)

Llámesese a la trayectoria desplazada por el delito desde su iniciación hasta que está a punto de exteriorizar (124). El delito se encuentra en su fase interna cuando aún no ha sido exteriorizado (esta fase no tiene trascendencia penal).

### IDEACION

Esta surge cuando en la mente del sujeto se tiene la idea de cometer un delito. puede ser que esta idea sea rechazada en forma definitiva o suprimida en principio.

### DELIBERACION

El proceso psíquico de lucha entre la idea criminosa y aquellos factores de carácter moral o utilitario que pugna contra ella (125). Asimismo se define como la meditación sobre la idea criminosa, en una ponderación entre el pro y el contra (126).

### RESOLUCION

Aquí se da la intención y voluntad de delinquir, el sujeto después de pensar y meditar, decide cometer el delito.

En el delito en estudio, se dan tres supuestos ya antes referidos, en estos mismos cada sujeto que los ejecuta (servidor público, particular

(124) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993. P. 283.

(125) PAVON Vasconcelos Francisco; "Derecho Penal Mexicano"; Novena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990. P. 467.

(126) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993. P. 284.

---

(empresario) y particular (beneficiario), tienen en primer lugar la tentación, ya sea de autorizar la enajenación a favor suyo o de terceros, de un bien inmueble propiedad de la Federación, pero no le da el curso debido: (darlo a familias de más bajos ingresos); y por último, adquirir un bien inmueble sabiendo que no lo puede adquirir toda vez que es propietario de otro, es decir, que por derecho no le corresponde (Ideación). Asimismo meditar los pro y los contra de sus ideas (deliberación) y por último, después de haber meditado sobre su conducta delictiva decide delinquir (resolución).

## **2.- Fase externa**

Ahora bien, la fase externa comprende, cuando la resolución criminal se exterioriza, a través de la realización de actos materiales (127). Esta fase abarca tres periodos (manifestación, preparación y ejecución).

### **MANIFESTACION**

La idea criminosa aflora al exterior, surge ya en el mundo de relación pero simplemente como idea o pensamiento exteriorizado, antes existente sólo en la mente del sujeto (128).

### **PREPARACION**

Los actos preparatorios, surgen después de la manifestación y antes de la ejecución. La intención de cometer la conducta delictiva, es decir un delito en potencia solamente preparado.

(127) PAVON Vasconcelos Francisco: "Derecho Penal Mexicano"; Novena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1990, P. 470.

(128) CASTELLANOS Tena Fernando: "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993. P. 286.

---

## EJECUCION

La ejecución del delito puede darse en dos formas tentativamente y consumatoria. La primera es aquella donde hay una ejecución pero incompleta del delito, en la segunda se reúnen todos los elementos genéricos y específicos del tipo legal.

El servidor público, el particular (empresario) y el particular (beneficiario), son los sujetos que podrán realizar las conductas delictivas. En el caso del primero éste autoriza la enajenación del bien inmueble, a favor suyo o de un tercero no autorizado; se consumó el delito. En el caso del segundo, este adquirió ese bien inmueble pero lo desvió de su finalidad, es decir, lo dió más caro o se lo dió a personas con mayores ingresos, se integró el tipo; y el tercero y último, adquiere ese bien inmueble a través de falsificar documentos en donde acredita que no era dueño de otro bien inmueble, es decir, el particular es propietario de un bien inmueble y de todas maneras lo adquirió; se consumó el delito.

De la tentativa hablaré en el siguiente punto, empero, quiero aclarar que ésta se puede dar en el delito en estudio.

### 3.- Tentativa

Entendemos por tentativa, los actos ejecutivos (todos o algunos), encaminados a la realización de un delito, si éste no se consuma por causas ajenas al querer del sujeto (129).

La tentativa será punible, señala el artículo 12 del Código Penal:

(129) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésima Segunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993; P. 287.

---

\*ART. 12.- Existe tentativa punible cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza ejecutando la conducta que debería producirlo y omitiendo la que debería evitarlo, si aquél no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

Para imponer la pena de la tentativa, los jueces tendrán en cuenta la temibilidad del autor y el grado a que se hubiere llegado en la ejecución del delito.

Si el sujeto desiste espontáneamente de la ejecución o impide la consumación del delito, no se impondrá pena o medida de seguridad alguna por lo que a éste se refiere, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos" (130).

ART. 51.- Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y los peculiares del delincuente. Cuando se trate de punibilidad alternativa el juez podrá imponer, motivando su resolución, la sanción privativa de libertad cuando ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64 bis y 65 y en cualesquiera otros en que este código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimos y máximo de la pena prevista para aquél. Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.

(130) \*CODIGO PENAL\*: 51a. edición; Editorial Porrúa; México, 1993; P. 10.

---

ART. 63.- A los responsables de tentativas punibles se les aplicará, a juicio del juez y teniendo en consideración las prevenciones de los artículos 52 y 59, hasta las dos terceras partes de la sanción que se les debiera imponer de haberse consumado el delito, salvo disposición en contrario" (131).

Existen dos formas de tentativa:

- Acabada o delito frustrado.
- Inacabada o delito intentado.

La primera es cuando el agente emplea todos los medios adecuados para cometer el delito y ejecuta los actos encaminados directamente a ese fin, pero el resultado, no se produce por causas ajenas a su voluntad. En la segunda se verifican los actos tendientes a la producción del resultado, pero por causas extrañas, el sujeto omite alguno (o varios) y por eso el evento no surge; hay una incompleta ejecución (132).

En el delito que se estudia se pueden dar los dos tipos de tentativa.

Por ejemplo, si tanto el servidor público como el particular, que tienen de alguna manera la facultad de autorizar o de dirigir el bien inmueble a las personas que ellos quieran, entonces éstos por ese simple hecho firman la autorización o lo venden más caro en el caso del particular; pero un tercero extraño a ellos lo descubre (tentativa acabada), se reunieron todos los elementos constitutivos del delito pero un tercero ajeno lo descubrió, y no se pudo enajenar el inmueble ó venderlo más caro.

(131) "CÓDIGO PENAL": 51a. edición; Editorial Porrúa, México 1993. P. 23 y 26.

(132) CASTELLANOS Tena Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, P. 289.

---

Otro ejemplo pero de tentativa inacabada, es el servidor público que ya realizó todo lo que es necesario para que se pueda enajenar un bien inmueble, a favor de un tercero no autorizado, pero se le olvida firmar el documento que da trámite a dicha transmisión, por tal motivo, se suspende la operación por la falta de firma y es en este hecho cuando se dan cuenta del posible delito (tentativa inacabada).

Un tercer y último ejemplo es el caso del particular (beneficiario), que realiza todos los actos para acreditar que él no es propietario de ningún inmueble y resulta que por causas extrañas a él, es decir, por cualquier medio, el servidor público, que va a autorizar que él lo adquiera, se entera que él es dueño de un bien inmueble, y no autoriza la enajenación de ese bien tentativa acabada.

#### **H) PARTICIPACION**

Si bien es cierto, que para que se configure un delito, es necesario la actividad de un sujeto; también es cierto que en ese mismo delito pueden participar otros sujetos.

La participación consiste en la voluntad, cooperación de varios individuos en la realización de un delito, sin que el típico requiera esa pluralidad (133).

Dentro de la participación se puede hablar de autor intelectual, autor material, cómplice y encubridor. A continuación se detallan:

El material es quien físicamente ejecuta los actos descritos en la ley (13-II los que lo realicen por sí); intelectual el que induce, instiga a determinada a otro a cometer el delito (13-V; Los que determinan intencionalmente a otro a cometerlo (134).

(133) CASTELLANOS Tona Fernando; "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimasegunda Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 293.

(134) PAVON Vasconcelos Francisco; "Manual de Derecho Penal"; Novena edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1990. P. 507.

---

El coautor, al igual que el autor, es quien realiza la actividad, conjuntamente con otros autores, u otros, descritos en la ley; Indebidamente se habla de coautor, pues éste, en rigor técnico es un autor. Por ello Saber definir la actividad de los coautores como "La ejecución común consciente" (135).

La complicidad consiste en el auxilio prestado a sabiendas, para la ejecución del delito, pudiendo consistir en un acto o en un consejo. De ello se refiere a la complicidad exige en el aspecto objetivo, un doble elemento: a) Un auxilio al delito), y b) La ejecución del delito por otro (136).

El auxilio que presta el cómplice se inicia en el momento de la secuela criminal hasta que ésta finaliza.

El encubrimiento tiene su fundamento en el artículo 13, fracción VII, asimismo se encuentra regulado como delito autónomo en el artículo 400 del Código Penal.

\*ARTICULO.- 13.- Son responsables del delito:..

VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxiliien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y..."

\*ARTICULO.- 400.- Se aplicará prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días multa, al que:

I.- Con ánimo de lucro, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiriera, reciba u oculte el producto de aquél a sabiendas de esta circunstancia.

(135) PAVON Vasconcelos Francisco; "Manual de Derecho Penal"; Novena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990; P. 508.

(136) PAVON Vasconcelos Francisco; "Manual de Derecho Penal"; Novena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990. P. 508.

- 
- Si el que recibió la cosa en venta, prenda o bajo cualquier otro concepto, no tuvo conocimiento de la procedencia ilícita de aquélla, por no haber tomado las precauciones indispensables para asegurarse de que la persona de quien la recibió tenía derecho para disponer de ella, la pena se disminuirá hasta en una mitad.
- II.- Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito, con conocimiento de esta circunstancia, para acuerdo posterior a la ejecución del citado delito;
  - III.- Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe;
  - IV.- Requerido por las autoridades, no dé auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes; y
  - V.- No procure, por los medios lícitos que tenga a su alcance y sin riesgo para su persona, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse o se están cometiendo, salvo que tenga obligación de afrontar el riesgo, en cuyo caso se estará a lo previsto en este artículo o en otras normas aplicables.

No se aplicará la pena prevista en este artículo en los casos de las fracciones III, en lo referente al ocultamiento del infractor, y IV, cuando se trate de:

- a) Los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines;
- b) El cónyuge, la concubina, el concubinario y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado, y por afinidad hasta el segundo; y
- c) Los que estén ligados con el delincuente por amor, respeto,

---

gratitud o estrecha amistad derivados de motivos nobles".  
(137).

Por lo anterior considero que en el delito en estudio se puede dar la participación en sus diferentes formas.

### EJEMPLOS

En el primer supuesto que se plantea, en el precepto en cuestión (artículo 29LFV), el servidor público tiene el carácter de autor intelectual y material, en el momento en que autoriza la enajenación del inmueble. Asimismo, puede requerir de la presencia de un cómplice o encubridor. En el caso del cómplice, este mismo ya se dió cuenta de todas las actividades del servidor público para autorizar ese bien inmueble, y de él depende en segundo término la configuración del tipo, en virtud de que él mismo rubrica el documento para que a su vez sea firmado por el servidor público. En el encubrimiento aparece el servidor público, ya autorizando la enajenación del bien inmueble, pero antes de que éste lo autorice pasa a acuerdo con otras personas, y el servidor público desde antes que pase a acuerdo, le comenta a esta persona o personas que lo cubran y no lo vayan a descubrir.

En el segundo supuesto, es cuando el particular (empresario), adquiere el bien inmueble para fraccionar y luego dárselo a las familias más necesitadas. Aquí el autor intelectual y material es el empresario, se da la complicidad cuando este particular esté dando las viviendas a personas que no debe dárselas y en ese momento una persona le dice que ellas no son las designadas y otro sujeto (cómplice) le dice a esta persona que sí son y le muestra ciertos documentos que lo hacen

(137) "CODIGO PENAL"; 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. P. 10 y 134.

---

desistirse de su observación y permitir que se configure el delito. El encubrimiento se da cuando el particular (empresario) le pide a otro sujeto (encubridor) que a la hora de rendir el informe a SEDESOL de los inmuebles que ha transmitido, se pase sin revisar, toda vez que en el mismo se detectaría el delito.

En el tercer y último supuesto es cuando el particular (beneficiario) adquiere un bien inmueble teniendo otra propiedad; se puede dar la complicidad cuando el particular solicite documentos falsos y otro sujeto (cómplice) se los proporcione; el encubrimiento se da cuando el particular vaya a adquirir el bien inmueble y entregó ciertos documentos y a la hora de revisarlos otra persona (encubridor) señala que están en regla, claro, señala esto porque el particular con anterioridad le suplicó que los pasara por buenos mediante algún "estímulo".

La última forma que no he señalado es la de los coautores. Considero que se puede dar, pero desde un punto de vista subjetivo. Un ejemplo: el servidor público autoriza la enajenación del bien inmueble al particular que él va a fraccionar, finalmente, los dos son coautores, uno porque autoriza y el otro porque lo adquiere para fraccionar y venderlo más caro. Concluyendo: cada uno viola la norma estipulada en lo que respeta a su posición como sujetos pero conjuntamente.

### **I.- Concurso de Delitos.**

Es cuando un sujeto es autor de varias infracciones penales, el concurso de delitos puede ser ideal (formal) y (material) o real.

1.- EL IDEAL es aquél que con una sola conducta se violan varias disposiciones penales.

En el concurso ideal formal y atendiendo a una objetiva valoración de la conducta del sujeto, se advierte una doble o múltiple infracción, por medio de una sola acción u omisión del agente, se llenan dos o más tipos legales y por lo mismo se producen diversas lesiones jurídicas,

---

afectándose con secuentemente, varios intereses tutelados por el derecho (138).

En lo que respecta al fundamento legal del concurso ideal, el artículo 18 del Código Penal, señala:

"ART. 18.- Existe concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. Existe concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos (139).

El artículo 64 del ordenamiento citado, señala el tipo de pena que se impondrá:

"ART. 64.- En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, la cual se podrá aumentar hasta en una mitad más del máximo de duración, sin que pueda exceder de las máximas señaladas en el título segundo del libro primero.

En caso de concurso real, se impondrá la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, la cual podrá aumentarse hasta la suma de las penas correspondientes por cada uno de los demás delitos, sin que exceda de los máximos señalados en el título segundo del libro primero".

"ARTICULO 63.- A los responsables de tentativas punibles se les aplicará, a juicio del juez y teniendo en consideración las prevenciones de los artículos que se les debiera imponer de haberse consumado el delito, salvo disposición en contrario". (140).

(138) CASTELLANOS Tena Fernando; "Elementos Elementales de Derecho Penal": Trigésimasegunda edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993, p. 308.

(139) "CODIGO PENAL": 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1993; P. 13.

(140) "CODIGO PENAL": 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1993; P. 26 y 27.

---

En el delito es estudio se dan el concurso ideal, toda vez que en los diferentes supuestos que emanan de él, las conductas son únicas, empero, infringen otras disposiciones.

### EJEMPLOS

El primer supuesto habla sobre el servidor público que autoriza la enajenación de un bien inmueble propiedad de la Federación a favor de un tercero no autorizado, ya sea para su beneficio o el de un tercero, de esta conducta delictiva sancionada se derivan estos delitos, Ejercicio Indebido de Servicio Público, Art. 214, fracción III; Ejercicio Abusivo de Funciones, Art. 220; Cohecho, Art. 222; Peculado ART. 223; Enriquecimiento Ilícito, ART. 224, etc., los citados preceptos se encuentran estipulados en nuestro Código Penal.

A continuación transcribo los señalados preceptos:

\*ART. 214.- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I.- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;
- II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;
- III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados al patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los

---

poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no Informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

V.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III, IV, o V, se le impondrán de dos años a siete años de prisión multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometer el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos\*.

\*ARTICULO 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo

---

o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendentes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

- II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que nosea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia ese artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario

---

vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

“ARTICULO 222.- Cometén el delito de cohecho:

- I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y
- II.- El que de manera espontánea dé un ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda de equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

---

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas; las mismas se aplicarán en beneficio del Estado”.

“ARTICULO 223.- Comete el delito de peculado:

- I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.
- II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico a la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.
- III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficiarios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; y
- IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación o recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados

---

Indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución o inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excede de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

\*ARTICULO 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya

---

procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos" (141).

El segundo supuesto es cuando el particular (empresario), adquiere un bien inmueble propiedad de la Federación para fraccionarlo, es decir, hacer viviendas de interés social y dirigirlas a las familias de más bajos ingresos, este mismo desvía el propósito señalado cometiendo así la conducta delictiva sancionada en el precepto en estudio derivandose también el delito de fraude señalado en el artículo 386 de nuestro Código Penal, precepto transcrito con anterioridad.

El tercer y último supuesto es cuando el particular (beneficiario) adquiere un inmueble siendo propietario de otro; de esta conducta delictiva se derivan los delitos de fraude y falsificación de documentos, los cuales se encuentran tipificados en los artículos 386, 243 y 244 fracción III y el cohecho en el 222 de nuestro Código Penal.

(141) "CODIGO PENAL"; 51a. edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993. P. 70, 76, 77, 78, 79 y 80.

---

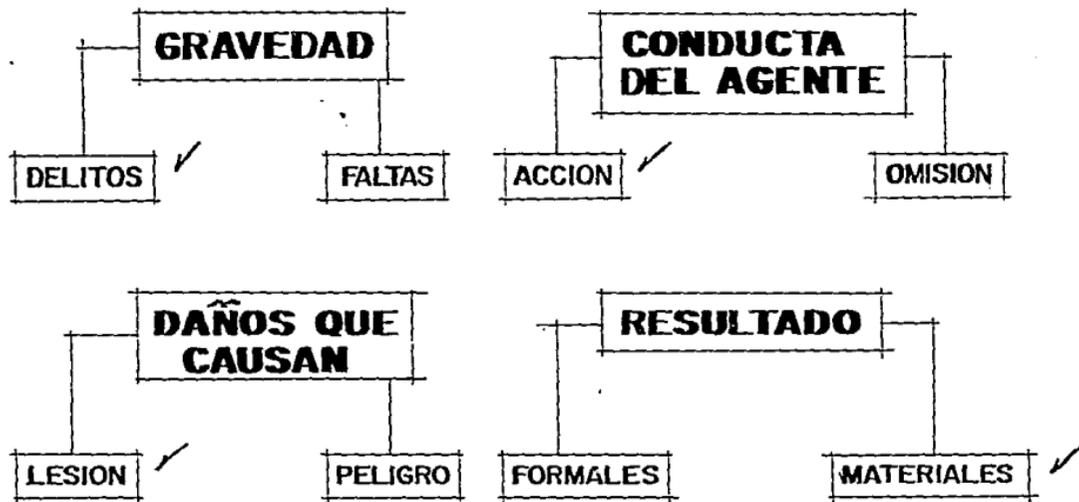
## 2.- Material o real.

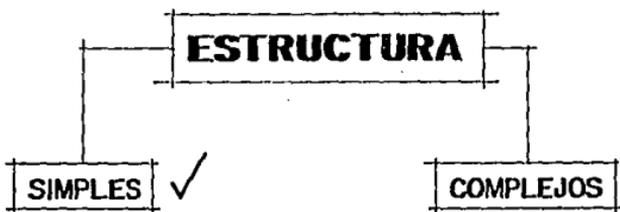
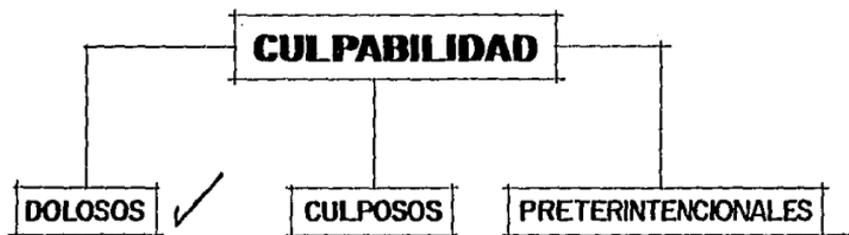
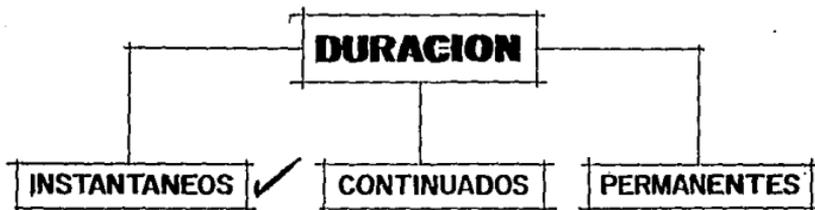
Por otra parte en el concurso material o reales cuando el sujeto comete varios delitos mediante actuaciones distintas, sin que haya recaído sentencia por alguno de ellos. Asimismo, el fundamento legal y la pena que se le da al concurso material, se encuentra estipulado en los artículos 18 y 64 segundo párrafo, ya antes transcritos.

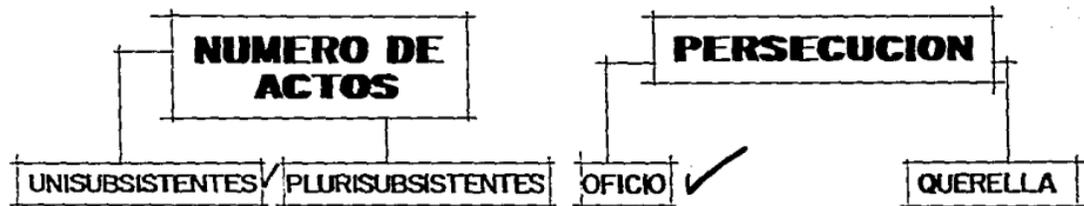
## CUADROS RESUMEN

# **CUADROS RESUMEN**

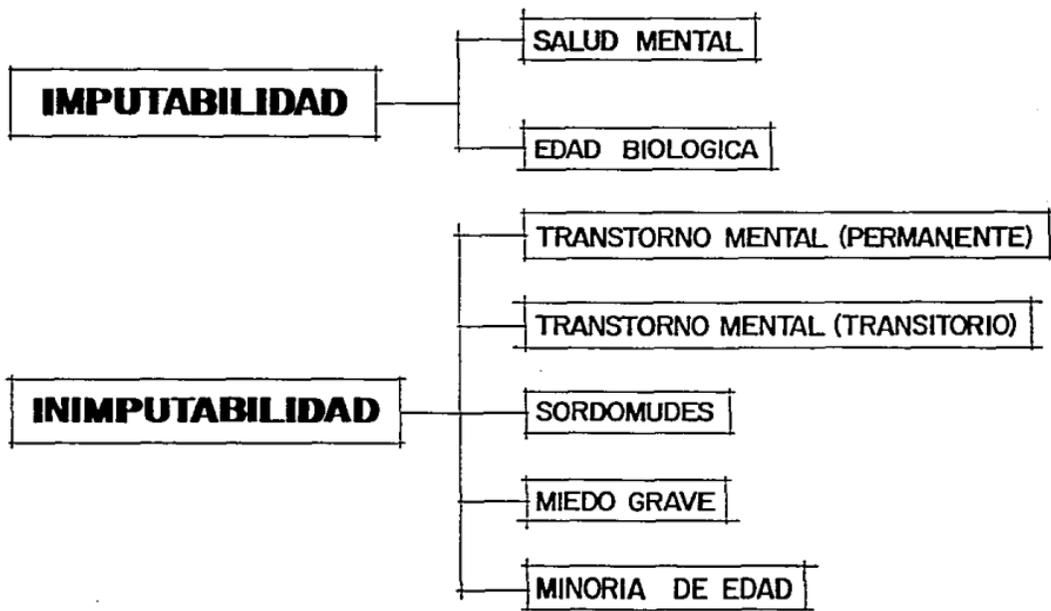
# CLASIFICACION DE LOS DELITOS





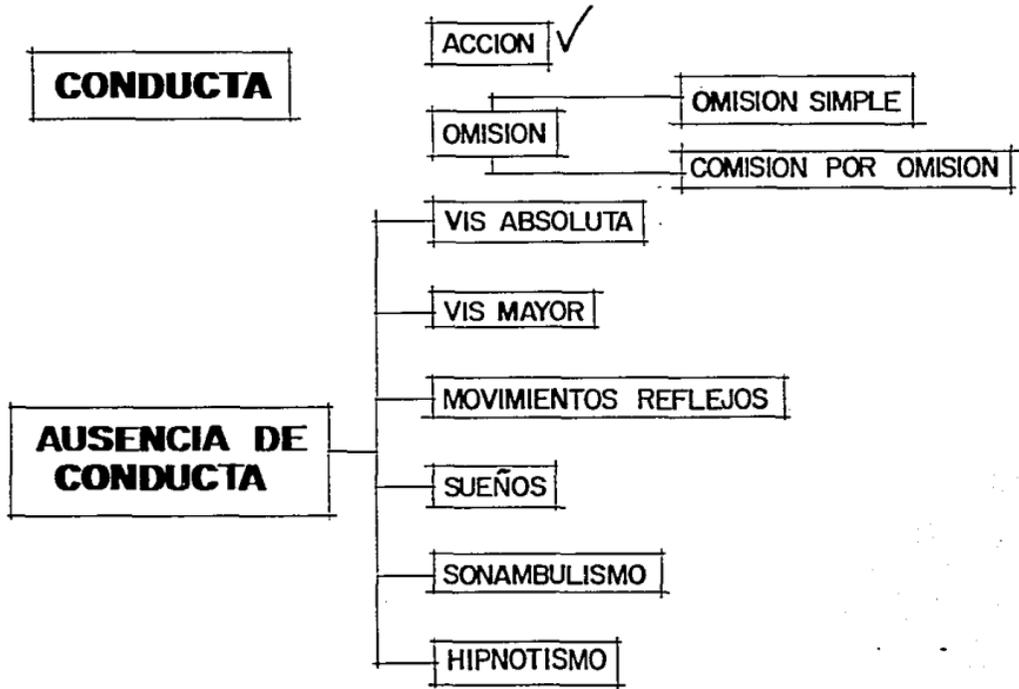


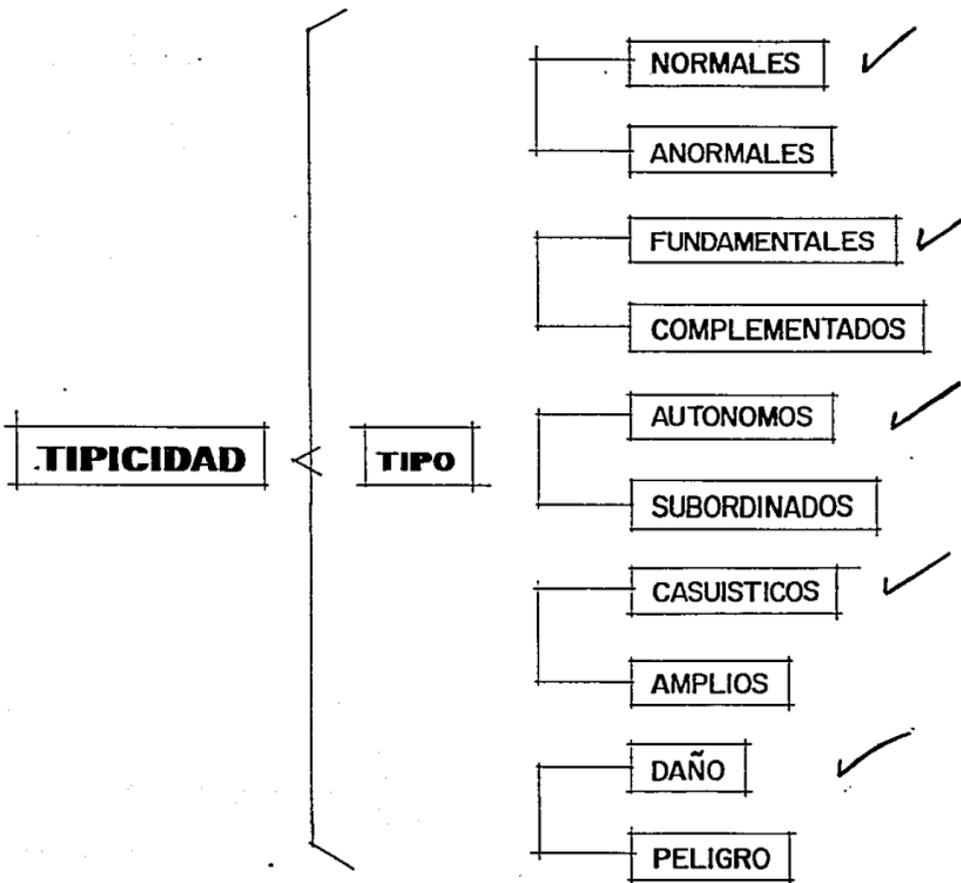
# PRESUPUESTO DEL DELITO



# ELEMENTOS ESENCIALES DEL DELITO

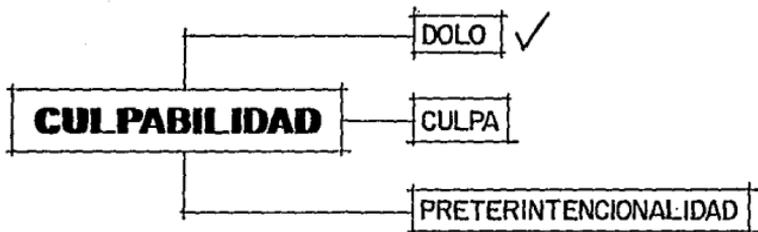
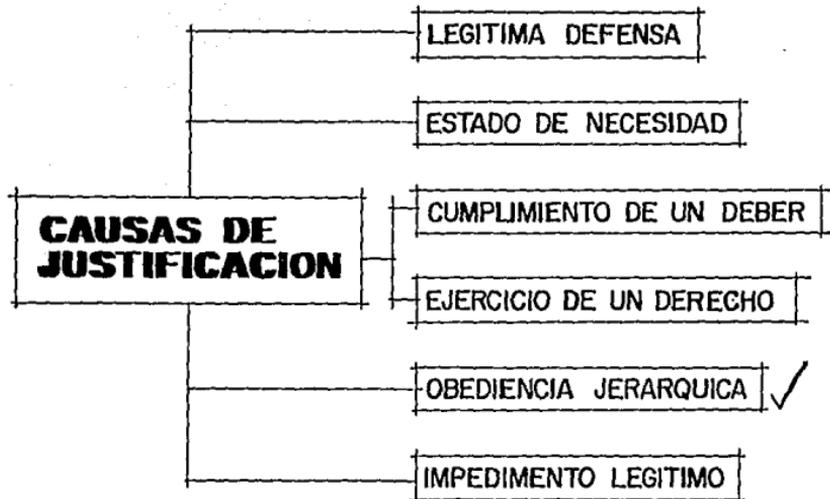
(ASPECTOS POSITIVO Y NEGATIVO)

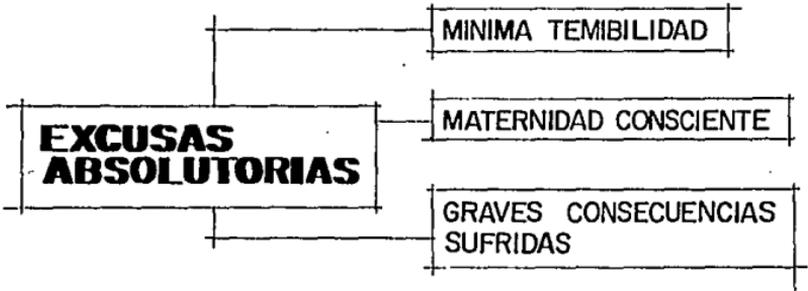
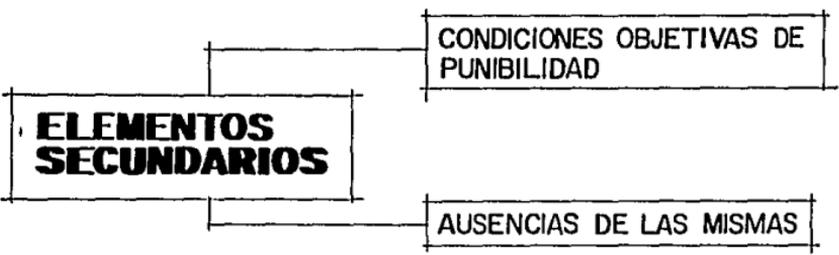
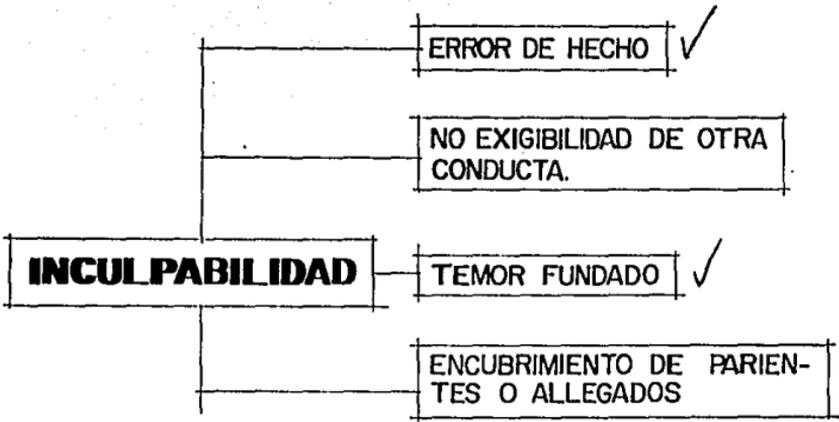


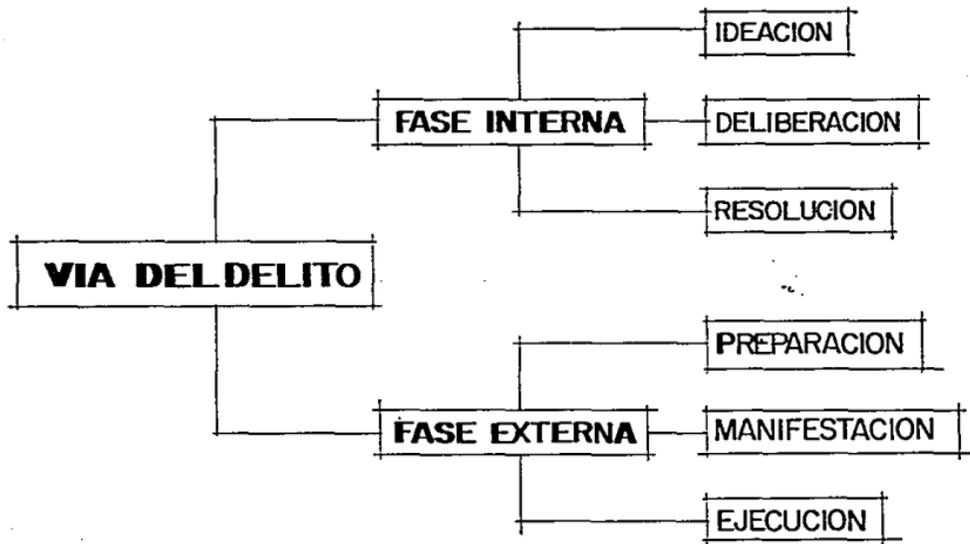


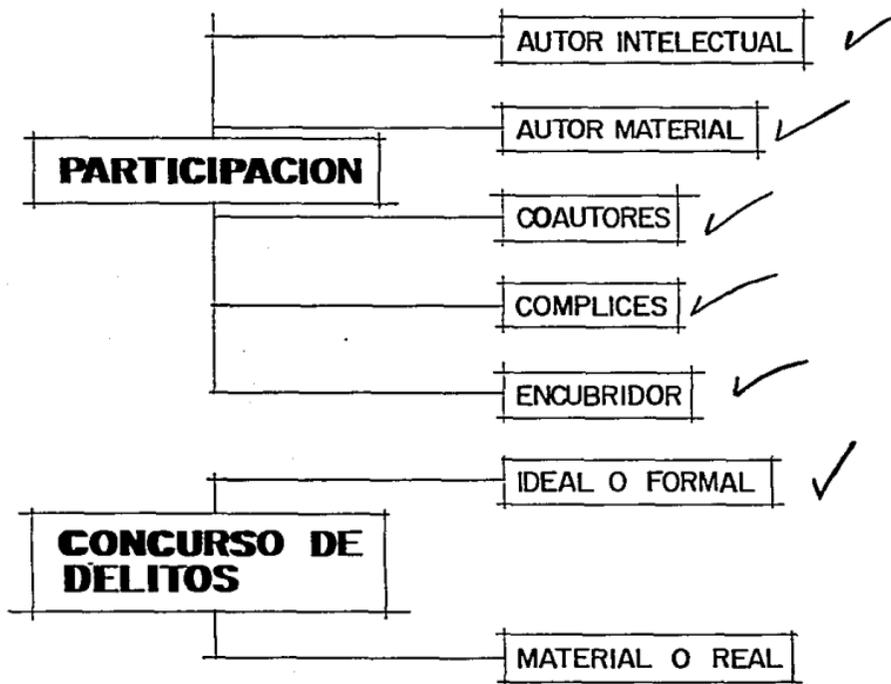
<b>ATIPICIDAD</b>	FALTA DE CALIDAD EN LOS SUJETOS ACTIVO Y PASIVO. ✓
	AUSENCIA DEL OBJETO MATERIAL O JURIDICO. ✓
	FALTA DE LAS REFERENCIAS TEMPORALES O ESPACIALES.
	AUSENCIA DE LOS MEDIOS COMISIVOS.
	FALTA DE ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL INJUSTO LEGALMENTE EXIGIDOS.
	AUSENCIA DE LA ANTIJURIDICIDAD ESPECIAL.

<b>ANTI JURIDICIDAD</b>	FORMAL ✓
	MATERIAL









---

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Como se pudo ilustrar, la vivienda es uno de los problemas más sentidos de todos los tiempos y lugares.

1.- Porque desde los tiempos más antiguos, el hombre ha tenido la necesidad imperante de poseer un determinado lugar donde albergar a su familia; sin embargo, no siempre ha contado con los medios necesarios para satisfacer dicha necesidad.

2.- Uno de los bienes más preciados en nuestra cultura occidental es la propiedad privada, la cual siempre ha sido privilegio de una minoría y una lucha constante por parte de la mayoría por adquirirla.

3.- La mala distribución de tierra o suelo por quienes por azar del destino tienen la función de repartirla.

4.- La inconsciencia de un pueblo de asentarse en cualquier lugar improvisando habitaciones; impidiendo un desarrollo social económico adecuado.

**SEGUNDA:** Como se pudo valorar, las medidas jurídicas adoptadas por nuestro país para solucionar este problema fueron: la Constitución del 17, la reforma al Artículo 123 Constitucional, Apartado A), fracción XII en 1971; la adición al Artículo 4o. Constitucional el 7 de febrero de 1983, y la expedición de su ley reglamentaria un año después "LEY FEDERAL DE VIVIENDA", de la cual se analizó su estructura y contenido.

**TERCERA:** Respecto al contenido de la Ley Federal de Vivienda, se corrobora el gran esfuerzo del legislador, de poder asegurar el derecho de toda familia de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, a través de diversos instrumentos de

---

apoyo que el Estado proporcione para alcanzar tal objetivo; uno de ellos es el "suelo" del cual se advirtió la necesidad de evitar su especulación, abuso y corrupción. Situación por la cual integraron dentro del artículo 29 (LFV), una sanción penal para quienes hicieran uso indebido de este instrumento.

En dicha disposición se aprecia claramente la intención del legislador de proteger el "suelo", es decir el bien inmueble propiedad de la Federación, a través de una sanción de tipo penal, tanto para los servidores públicos, como particulares, ya sean empresarios o beneficiarios, los cuales tienen, dentro de sus atribuciones, la facultad de distribuir, enajenar o adquirir ese inmueble (suelo) y no los dirigen a quienes por derecho les corresponde. Empero consideré más importante prestar atención al Servidor Público, toda vez que él mismo es el encargado principal de custodiar de una manera directa e inmediata ese instrumento.

**CUARTA:** También se precisó la legislación colateral aplicable con la que la Ley Federal de Vivienda guarda una estrecha relación.

**QUINTA:** Finalmente bajo la luz de la Teoría del Delito, se expuso el delito "autorización de la enajenación de un bien inmueble propiedad de la Federación, a favor de terceros no autorizados", desglosándose sus elementos esenciales y analizando cada una de las formas en las que este ilícito puede llegar a configurarse. Por ende, se pudo apreciar claramente que de la conducta delictiva del Servidor Público, se derivan otro tipo de responsabilidades tales como administrativas y civiles. La primera se origina de la obligación que tiene de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, es decir, el funcionario no cumple sus

---

**obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones y la segunda consiste en la que asume todo Servidor Público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.**

**Asímismo se examinó la posible existencia de los elementos secundarios, la participación, la tentativa y la vida del delito, en ambas fases, concluyendo con ello este opúsculo.**

---

## BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION

### **A) LIBROS:**

- Acosta Romero Miguel y López Betancourt, Eduardo. "Delitos Especiales". Edit. Porrúa, México, 1989.
- Antoliese Francesco. "Manual de Derecho Penal" Edit. Temis, Colombia 1988.
- Cabanellas Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Edit. Heliasta, S.R.L.
- Carranca y Trujillo Raúl "Derecho Penal Mexicano" Edit. Porrúa, México 1982 y 1986.
- CastellanosTena Fernando. "Lineamientos Elementales de Derecho Penal". Edit. Porrúa, México, 1993.
- Cuello Calón Eugenio. "Derecho Penal" Edit. Nacional, México 7.
- Cuello Calón Eugenio "Derecho Penal" Tomo I (Parte General) Edit. Bosch. Barcelona 1971.
- De Pina Vara Rafael. "Diccionario de Derecho" Edit. Porrúa, México, 1989.
- Garza Gustavo, Schteingar T. Martha. "La Acción Habitacional del Estado en México" Edit. Colegio de México, México, 1978.
- Jiménez de Asúa Luis. "Tratado de Derecho Penal" Tomo III.- Edit. Lozada, Buenos Aires, 1965.
- Jiménez de Asúa Luis. "La Ley y el Delito" Principios de Derecho Penal. Edit. Sudamericana. Buenos Aires, 1979.

- 
- Mezger, Edmundo. "Derecho Penal" Parte General. Edit. Bibliografica, Argentina.
  - Mezger, Edmundo. "Derecho Penal" Edit. Cardenal, Editores y Distribuidor. Mayo 1985.
  - Pavón Vasconcelos Francisco. "Lecciones de Derecho Penal" Edit. Porrúa. México 1982.
  - Pavón Vasconcelos Francisco. "Manual de Derecho Penal" Edit. Porrúa, México 1985.
  - Pavón Vasconcelos Francisco. "Manual de Derecho Penal" Edit. Porrúa, México 1985.
  - Pavón Vasconcelos Francisco. "Derecho Penal Mexicano" Parte General. Editorial Porrúa. México, 1990.
  - Pavón Vasconcelos Francisco. "Manual de Derecho Penal Mexicano" Parte General, Editorial Porrúa. México 1991.
  - Porte Petit Candaudap, Celestino. "Programa de Derecho Penal", Parte General. Edit. Trillas México 1990.
  - Porte Petit Candaudap, Celestino "Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal" Edit. Porrúa. México 1985.
  - Silva Herzog Flores Jesús, González Avelar M., y Cortiñas Peláez.- "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. México.
  - Villalobos Ignacio. "Derecho Penal Mexicano", Parte General. Edit. Porrúa. México 1975.

---

## B) LEGISLACION:

- Exposición de Motivos, Artículo 4o. Constitucional. Diario de los Debates, Cámara de Diputados. Año III, T. III No. 11, 24 de Septiembre de 1981.
- Debate Artículo 4o. Constitucional. Diario de los Debates Cámara de Diputados. Año III, T. III No. 45, 21 Diciembre 1980.
- Decreto por el que se Reforma el Artículo 4o. Constitucional. Diario Oficial de la Federación. 7 de Febrero de 1983.
- Exposición de Motivos "Ley Federal de Vivienda". Diario de los Debates Cámara de Diputados. Año II, T. II, No. 20, 19 de Noviembre, 1983.
- Ley Federal de Vivienda; (Diario Oficial 7 de Febrero 1984). Leyes y Códigos de México, Decimoprimer Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- Ley General de Bienes Nacionales (D.O., 8 de Enero de 1982); Reformada por última vez (D.O. 3 de Enero de 1992); Leyes y Códigos de México; 28a. Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1993.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O. 31 de Diciembre de 1982), modificado por Decreto el 21 de Julio de 1992; Leyes y Códigos de México; Editorial Porrúa, S.A. México 1993.
- Código Penal, 51a. Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- Código Civil, Séptima Edición; Ediciones Déllma, S.A. de C.V.