



***UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS CIUDAD UNIVERSITARIA***

***Tema Tesis: Régimen de afectaciones a bienes
inmuebles que realiza la Administración Pública
del Distrito Federal***

Torres Jiménez Raúl

Director Tesis. Lic .Pedro Nogueron Consuegra

Seminario Derecho Administrativo

Tesis

México 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

Dedicatorias

Al **Flujo de Energía Universal** por haberme permitido aprender sus leyes.

A mi **madre**, quien con su peculiar estilo me crió y proveyó de todo lo necesario para mi crecimiento. Dios te bendiga.

A mis tíos, **Clara y Jesús, Francisco, Raúl y Miguel**, quienes en diferentes etapas contribuyeron a que llegara a este momento.

A las familias **Mendoza Ramírez** (Don Rubén, Doña Élica y Rubén) y **Rojas Ayala** (Jorge y Tany) por haberme recibido como un miembro más, así como por sus invaluable consejos.

A mis abuelos **Miguel † y Ada María**, pues su educación, sentó las bases de mi formación.

A mi **padre**, quien a pesar de las circunstancias, al final del camino estuvo ahí.

Al **Pentatlón Deportivo Militarizado Universitario**, a la **Federación Mexicana de Nippon Kempo, A.C.**, y a mi **Alma Mater**, la **Facultad de Derecho de la UNAM**; Instituciones que marcaron y formaron mi carácter.

A mi **Cecy**, quién de no haber sido por ella éste

proyecto no hubiera
visto la luz. ``Omnia
Vincit Amor'' (El amor
lo vence todo.)

A mis dos grandes
maestros: **Lic.**
Federico J. Gutiérrez
Martínez del Campo,
quién siempre tuvo las
palabras oportunas
para canalizar el
conocimiento en
resultados, por su
apoyo sincero y
desinteresado; y a
José Antonio Ferrara ❖
quién guió el camino
interno.

A mis amigos de las
grandes bregas **Shirley,**
Miriam, Rubén, Jorge,
Manuel, Rubí, Daniel,
Julio Durán, Paty Valle
y **Juanita Badillo;** con
quienes compartí bellos
y difíciles momentos.
Mil gracias por estar
aquí.

A la **Lic. María**
Oropeza Merino, por su
valiosa contribución
en mi desarrollo
profesional y la
gestación del presente
trabajo.

A mi asesor del presente
trabajo, **Lic. Pedro**
Nogueron Consuegra,
gracias por haberla
aceptado bajo su tutoría.

ÍNDICE

Introducción	I
Capítulo 1. Definiciones	1
1.1. Entidad	1
1.2. Dependencia	2
1.3. Administración Pública	5
1.4. Afectación	8
1.5. Expropiación	9
1.6. Compraventa	12
1.7. Indemnización	14
1.8. Propiedad	15
1.9. Posesión;	18
1.10. Derechos Adquiridos	20
1.11. Utilidad Pública	21
1.12. Reversión	23
1.13. Embargo	23
1.14. Confiscación	25
1.15. Requisa	26
1.16. Programa Operativo Anual	28
1.17. Regularización Territorial	30
Capítulo 2. Antecedentes de las Afectaciones a Bienes Inmuebles	33
2.1. En la Época Antigua	33
2.2. En la Edad Media	38
2.3. En la Edad Moderna y Contemporánea	40
2.4. En México	45
2.4.1. Época Precolombina	45
2.4.2. La Colonia	49
2.4.3. El México Independiente	59
2.4.4. El Porfiriato	64
2.4.5. La Revolución Mexicana	67
2.4.6. La Época Actual	73
Capítulo 3. Las Afectaciones de Bienes Inmuebles en el Distrito Federal	87
A) El Distrito Federal y su Estructura Administrativa en relación con las Afectaciones	87
3.1. De la Organización de la Administración Pública	99
3.1.1. Administración Pública Centralizada	104
3.1.2. Administración Pública Desconcentrada	111
3.1.3. Administración Pública Paraestatal	113

B) Régimen Jurídico aplicable a las Afectaciones	118
3.2. Del Régimen Patrimonial del Distrito Federal	129
3.2.1. Bienes del Dominio Público.....	132
3.2.2. Bienes del Dominio Privado	135
3.2.3. De la Adquisición de Bienes Inmuebles	136
C) Unidades Administrativas que intervienen en las Afectaciones en el Distrito Federal	142
3.3. Diferencia de las Afectaciones con otras figuras jurídicas.....	142
3.3.1. Expropiación.....	142
3.3.2. Requisa	146
3.3.3. Reversión	147
3.3.4. Embargo.....	149
3.3.5. Confiscación.....	151
3.3.6. Regularización Territorial	152
3.4. Procedimiento de las Afectaciones	153
3.5. Funciones de diversas Autoridades Administrativas que participan en el Procedimiento de Afectaciones	156
3.5.1. Del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal	156
3.5.2. De la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos	160
3.5.3. De Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.....	163
3.5.4. Otras Unidades Administrativas	164
3.5.4.1. Sistema de Transporte Colectivo Metro	164
3.5.4.2. Sistema de Aguas de la Ciudad de México	168
3.5.4.3. Dirección General de Obras Públicas.....	170
Capítulo 4. Problemática de las Afectaciones en el Distrito Federal	176
4.1. Las Afectaciones Pasivas	177
4.2. De las Épocas de Pago	193
4.3. De la Bolsa Inmobiliaria y su papel en el pago de las Afectaciones	202
4.4. De los medios de defensa en materia de Afectaciones	206
Conclusiones	227
Bibliografía	232

Introducción

Una de las finalidades del Derecho es la de preservar la paz social, para que los miembros de la sociedad puedan realizar sus fines y por consecuencia que el Estado se fortalezca en su estructura social y en sus relaciones con otras entidades de la misma naturaleza.

Desde épocas del Derecho romano se ha tenido un especial interés en proteger los derechos de los particulares, siendo uno de ellos el de la propiedad, ya sea de bienes muebles o inmuebles.

Por ello la institución de la propiedad fue preservada por el estado romano y su derecho, el cual lo desarrolló en sus características los elementos para su protección, formas que se han preservado hasta nuestros días.

Curiosamente es de destacar que estos programas de afectaciones por compraventa no se puede considerar que tengan antecedentes amplios, pues como se verá en el desarrollo del presente trabajo, es a partir de la Colonia como se empieza a cubrir con la necesidad del Estado de cuidar sus territorios repartiendo la tierra a través de las encomiendas o las mercedes reales.

Posteriormente y ya con un México independiente, era necesario regular las propiedades que estaban en manos muertas y las propiedades que tenía la Iglesia, por lo que se expidieron leyes tendientes a regularlas, esto se dio en la mayoría de los casos a través de la expropiación, figura que se comenzaría a regular de una manera más completa a partir de la Constitución de 1857.

Con la redacción del actual artículo 27 en la Constitución de 1917, se pondrá en el texto constitucional que se podrán imponer las modalidades a la propiedad privada, según el interés público.

Los asentamientos humanos constituyen un fenómeno social que se presenta entre otras cosas por la expansión de la mancha urbana, provocada entre otras causas, por la migración de la gente del campo a la ciudad, provocando la irregularidad de los mismos y su consecuente proliferación, estando muchos de ellos en barrancas, laderas de los montes y en ocasiones en zonas minadas,

los cuales originan que se realicen obras para cubrir necesidades de servicio como el agua, el drenaje, la energía eléctrica y el transporte.

Ante esta imperiosa necesidad el Gobierno se vio en la necesidad de cubrir con estos requerimientos de primer orden, por medio de afectaciones para cubrir con las nuevas demandas que la Ciudad iba requiriendo, en este sentido se debieron de realizar obras por ampliación de vialidades, por concepto de abastecimiento de agua, a través de planta potabilizadoras, y ya a partir de finales de los sesentas, por la construcción de las redes para el Metro.

Basta interiorizarse un poco en la problemática inmobiliaria que enfrenta el Distrito Federal para ver que lo pudiese parecer un problema menor, adopte dimensiones por demás amplísimas, pues como se verá en el desarrollo del presente trabajo de investigación, el patrimonio del Distrito Federal toma tinte políticos y económicos, al no haber una adecuada regulación que deberá provenir desde la planificación de las propias afectaciones.

Ahora bien, ¿qué significa ver la problemática?, pues significa que a partir de la redacción del actual artículo 27 el Distrito Federal, se realizaron una serie de disposiciones de índole administrativa, primero de carácter federal y luego de carácter local, que llevaron a la confusión de la forma en que se debían de aplicar.

Esto significó que no existiera una especie de compendio administrativo respecto a las afectaciones, por lo que de manera discrecional, la autoridad administrativa fijara ciertos criterios, que de acuerdo con el cambio de la misma administración cambiaran, y que a la postre culminaría en tener una lista por demás extensa de predios que el Distrito Federal adquirió. pero que a la fecha no se han podido finiquitar.

Existe dentro de la legislación administrativa, diversas figuras jurídicas por medio de las cuales el Distrito Federal afecta la propiedad de los inmuebles respecto de las personas físicas o morales, y dentro de ellas está la requisa, la confiscación, la regularización territorial, la expropiación y la compraventa; siendo ésta última la forma más habitual por mediante la cual la Administración Pública lleva a cabo las afectaciones a bienes inmuebles.

Esta compraventa resultaba ser un medio más cómodo para las autoridades pues la forma de negociar era de acuerdo con el avalúo que era emitido, en este sentido no se podía pagar más de lo que se indicaba en el precio de éste, pero si se podía negociar en favor de Gobierno pagando una cantidad inferior a la del avalúo; sin embargo la cuestión no paraba ahí, sino que aun y cuando ya se fijaba el precio de compra, entonces se tenía que ver si la Unidad administrativa que realizaba la afectación contaba con el presupuesto total para el pago de la afectación, lo cual en muchas ocasiones sólo se contaba para el anticipo y el saldo era al momento de la escrituración, la cual en muchas ocasiones no ha llegado.

Esto redundaría en que los saldos se hacían añejos y entonces se tenía la necesidad de actualizarlos.

Como no se tenía un órgano regulador de la política inmobiliaria, se crea en 1990 el Comité del Patrimonio Inmobiliario, el cual tendría entre sus funciones conducir la política inmobiliaria en el Distrito Federal, sin embargo entre sus funciones no se incluyeron las de actualizar saldos, y aunque en la práctica sí se autorizaron algunas actualizaciones, en últimos tiempos no se ha querido realizarlas.

En fin, a lo largo del presente trabajo no sólo se verá cómo se han llevado las afectaciones desde la antigüedad y si es que se les puede llamar de tal forma, sino además las formas que ha presentado en nuestro país, y cómo se puede dar un procedimiento jurídico administrativo de las mismas actualmente.

De la misma manera se verá cómo podría en un momento dado, el particular ejercer algunos mecanismos de defensa ante la falta del finiquitar los saldos y la consecuente escrituración por parte de la Administración Pública.

Capítulo 1 Definiciones

1.1 Entidad

El Diccionario de la Real Academia Española menciona que procede (Del lat. *mediev. entitas, -tātis*). f. Colectividad considerada como unidad. Especialmente, cualquier corporación, compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica.¹

Por su parte, Andrés Serra Rojas, en su Diccionario de Ciencia Política manifiesta a la Entidad Autárquica como aquella explotación pública dotada de personería jurídica y administrada según los métodos de la empresa privada. El Estado asume el riesgo de la explotación, porque suministra el capital y cubre el eventual déficit resultante. // Persona jurídica estatal que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos (Marienhoff), o también: persona jurídica de Derecho Público interno, de índole administrativa, creada por el Estado para lograr fines específicos perseguidos por él. También se lo denomina ente público menor o simplemente ente administrativo. La personalidad jurídica es lo que distingue la entidad autárquica de los meros organismos administrativos -de los oficios (*uffici*) de la doctrina italiana- que si bien pueden tener atribuciones propias carecen en cambio de una personalidad distinta de la del Estado. Frente a la noción de autarquía suelen aparecer otras nociones que a veces dan lugar a confusiones que hay que evitar. Tal ocurre con los conceptos de soberanía, autonomía y autarcía, cuyos respectivos conceptos vamos a ver, Mientras soberanía y autonomía -escribe Marienhoff- implican conceptos políticos, autarcía y autarquía traducen conceptos administrativos. El concepto de soberanía puede ser encarado desde dos puntos de vista: en el orden externo significa autodeterminación, independencia en suma; en el orden interno designa la potestad del Estado sobre las personas y bienes existentes en el territorio de una Nación. Autonomía significa que el ente puede darse su propia ley y regirse por ella (nuestras provincias son autónomas, pero no soberanas: sólo

¹ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO_BUS=3&LEMA=entidad

es soberana la Nación). Autarquía, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones para administrarse por sí mismo, pero según normas que le son impuestas: las normas de su ley de creación. Autarcía equivale a autosuficiencia económica.²

El mismo Serra Rojas señala que Entidad paraestatal es sinónimo de ente autárquico: para otros es un ente privado que presta auxilio al Estado en orden a la consecución de sus fines. Para el primer grupo se trata de autarquías que prestan una mayor vinculación con el Estado que las autarquías propiamente dichas. Para el segundo grupo son las empresas públicas, las sociedades de economía mixta, todas las sociedades que están al lado del Estado (de aquí lo de paraestatal), que colaboran con el Estado, pero dotadas de personalidad jurídica del Derecho Privado (Cretella Junior).³

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal manifiesta en su artículo 3° fracción VIII, que por Entidades se entiende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos;

1.2 Dependencia

El Diccionario de la Real Academia Española lo define como (De dependiente).
1. f. Subordinación a un poder mayor. 2. f. drogodependencia. 3. f. Relación de origen o conexión. 4. f. Sección o colectividad subordinada a un poder. 5. f. Oficina pública o privada, dependiente de otra superior.⁴

A su vez, la Enciclopedia Jurídica Omeba manifiesta que en el lenguaje común admite varias acepciones. Así, conforme a su sentido general, significa. a) Subordinación, sujeción o sometimiento al dominio de una persona o cosa; b) El reconocimiento a favor de otra persona o cosa de mayor autoridad o poder; c) Departamento, sección, rama u oficina, pública o privada, sujeta a otra superior; así por ejemplo dícese: “Este Departamento es una Dependencia de

² SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México 1998. p. 423

³ *Idem.*

⁴ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?LEMA=dependencia>

tal ministerio o de esa empresa...Etc;” d) Relación de parentesco o amista; e) negocio, encargo, agencia; f) Cosas accesorias de otra principal.⁵

Por su parte el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM manifiesta que: Son dependencias administrativas los órganos vinculados directamente al ejecutivo federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) les confiere. Su régimen jurídico se integra por el artículo 90 constitucional, por las disposiciones de la propia LOAPF y por los reglamentos interiores de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En la doctrina la naturaleza jurídica de las dependencias administrativas se explica a través de los caracteres de la centralización administrativa que es una forma de organización de las funciones que le competen al ejecutivo. El alcance de la voz dependencia administrativa se esboza a través de la subordinación unitaria, coordinada y directa que cada secretaría de Estado o departamento administrativo con respecto al órgano de más alto rango, en la pirámide jerárquica que caracteriza a la estructura administrativa del ejecutivo federal. En estos caracteres se explica el vínculo dependiente que en lo administrativo entrelaza a los órganos administrativos centralizados con la autoridad suprema de la estructura administrativa mencionada. Únicamente el carácter de órgano político que corresponde a las secretarías de Estado, cuando a través del refrendo sus titulares autorizan y autentifican a los reglamentos, decreto y órdenes del presidente en los que se normen asuntos propios de su ramo o competencia, los sustrae de las bases y principios que dan contenido al vínculo de subordinación que caracteriza a las dependencias administrativas dentro de la administración pública federal, puesto que los efectos del refrendo dan validez a aquéllos y su ausencia implica el supuesto o posibilidad jurídica de desobedecerlos.

En teoría, los administrativistas coinciden al señalar que a través de la centralización administrativa federal y a partir del poder ejecutivo se desarrolla un conjunto de órganos que mantienen estricta dependencia con respecto a los

⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VI. Driskill, S.A. Argentina 1991. p. 766

órganos inferiores que acatan las órdenes o instrucciones de los primeros. Destacan como facultades que consolidan tal dependencia, las de mando, decisión, vigilancia, de orden disciplinario, de revisión y para la resolución de conflictos de su competencia. Particularmente las facultades de decisión y de mando dan contenido a la relación de jerarquía porque la una, establece límites para que solamente los órganos de alto grado en la jerarquía administrativa resuelvan asuntos de su competencia y adopten medidas que se traducen en actos jurídicos creadores de situaciones de derecho. Y la otra, permite que las autoridades superiores instruyan a los órganos inferiores indicándoles los principios a seguir para ejercer las funciones que les hubieren sido atribuidas.⁶ La necesidad de administrar los asuntos públicos bajo normas racionales y de división del trabajo, ha dado origen a la creación de dependencias administrativas en la medida en que las atribuciones del Estado fueron ampliando su incursión en la economía y en la sociedad.

En los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tienen igual rango y, por ende, no existe entre ellos preeminencia alguna. Cada uno de ellos debe formular sobre los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Las Secretarías de Estado se distinguen del Departamento Administrativo, por la integración de su organización interna, pues para el despacho de los asuntos de su competencia, su titular se auxilia de los subsecretarios, del oficial mayor, de los directores y subdirectores, jefe y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo. En los departamentos administrativos, habrá un jefe de departamento, auxiliado en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo. A este respecto cabe agregar que en apoyo de la reforma en último término citada, Francisco Ruiz Massieu, expresa que la distinción de mérito no se justificaba atendiendo al carácter de órganos político-administrativos que tienen las Secretarías y los Departamentos Administrativos.⁷

⁶ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. México 1997. Tomo D-H. p. 906

⁷ *Idem.*

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal manifiesta en su Artículo 3° fracción VII que por Dependencias se entiende a las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;

1.3 Administración Pública

El Diccionario de la Real Academia Española lo define de manera general (Del lat. *administratĭo, -ōnis*). 1. f. Acción y efecto de administrar. 2. f. Empleo de administrador. 3. f. Casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo. 4. f. En los Estados Unidos de América y otros países, equipo de gobierno que actúa bajo un presidente.

Sin embargo dicho Diccionario va más allá y define de manera puntual a la Administración Pública como 1. f. Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial. 2. f. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.⁸

El Diccionario Omeba menciona lo siguiente: “Decimos Administración Pública y sus órganos para precisar que nos estamos refiriendo a los sujetos administrativos y no a la actividad administrativa, comprendiendo la expresión “órganos”, tanto a los órganos centralizados como a los descentralizados, sin hacer distinciones.”⁹

Continúa esta enciclopedia diciendo que no obsta a lo dicho la expresión Administración Pública que debe considerarse un concepto “apriorístico” indispensable en la definición, salvo que comencemos el estudio del Derecho Administrativo por el análisis de los conceptos “Administración Pública” y “administración pública”, entendiendo la primera como el conjunto de órganos, institutos, establecimientos públicos, etc; que centralizados en el Poder Ejecutivo, o descentralizados de él, cumplen la actividad que tiene por objeto el cuidado y la gestión concreta e inmediata de los intereses públicos colectivos,

⁸ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?LEMA=administración#Administración_Pública.

⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. *Op. cit.* Tomo I p. 489.

todo lo cual constituye precisamente la “administración pública” de esos intereses.

Completamos la definición con la referencia concreta a las relaciones que crea la actividad de la Administración Pública porque no solo estudia la organización de esta, y esa actividad, sino también las relaciones que la misma origina, relaciones que limitamos a las del Derecho Público, porque la actividad de la Administración Pública y de sus órganos puede crear también relaciones de Derecho Privado que no están reguladas por el Derecho Administrativo, sino por el Derecho Civil o Comercial.

Decimos, por último, entre los distintos sujetos que ella vincula, por cuanto la actividad de la Administración Pública y de sus órganos puede dar origen a varios tipos de relaciones:

- a) Entre la Administración Pública y los órganos administrativos;
- b) Entre los distintos órganos administrativos entre sí;
- c) Entre la Administración Pública y los particulares;
- d) Entre los órganos administrativos y los particulares;
- e) Entre los particulares, lo que ocurre en relaciones de vecindad, de concesiones de agua pública, etc., con motivo de la aplicación de reglamentos o decisiones dictadas por las autoridades administrativas.¹⁰

A su vez el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas indica que por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.¹¹

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga, como el organismo público que ha

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo A-CH. p. 107.

recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.¹²

Por su parte, Acosta Romero afirma que la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos. Sin embargo, precisa Vedel: la administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.¹³

Norberto Bobbio en su Diccionario de Política nos dice que con el término de Administración Pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Desde un punto de vista de las actividades, la noción de administración pública corresponde por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado, comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de ando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte a las actividades de situación de las finalidades públicas, como las señalan las leyes y los actos de gobierno en

¹² *Idem*

¹³ *Idem*

forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios, etc.) o de comportamientos técnico-materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político y jurisdiccional).¹⁴

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal manifiesta en su artículo 3º fracciones I, II, III y IV que por Administración Pública se entiende el conjunto de órganos que componen la Administración Centralizada, Desconcentrada Y Paraestatal; por Administración Pública Centralizada a las dependencias y los órganos desconcentrados; por Administración Pública Desconcentrada a los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la Dependencia que éste determine; y por Administración Pública Paraestatal, al conjunto de Entidades.

1.4 Afectación

El Diccionario de la Real Academia Española lo define como (Del lat. *affectatio*, -ōnis). 1. f. Acción de afectar. 2. f. Falta de sencillez y naturalidad. 3. f. Extravagancia presuntuosa en la manera de ser, de hablar, de actuar, de escribir, etc. ¹⁵

Sin embargo y toda vez que remite al concepto afectar, entonces tenemos que el concepto afectar según el Diccionario de la Real Academia Española es "... 8. tr. Der. Imponer gravamen u obligación sobre algo, sujetándolo el dueño a la efectividad de ajeno derecho. 9. tr. Der. Destinar una suma o un bien a un gasto o finalidad determinados. 10. tr. Der. Destinar algo a un uso o servicio público." ¹⁶

El Diccionario que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, no refiere nada en cuanto a afectaciones; sin embargo, da una definición

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. Tomo. I. Siglo XXI. México 1988. p.12

¹⁵ *Diccionario de la Real Academia Española*. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO_BUS=3&LEMA=afectación

¹⁶ *Diccionario de la Real Academia Española*. Vigésimo Segunda Edición en <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?LEMA=afectar>

referente a afectación agraria, la cual podemos tomarla como referente y donde se manifiesta que es una expresión tomada del artículo 27 de la Constitución en materia agraria. Y se emplea para designar el conjunto de medidas que la Federación o los Estados, dentro de la competencia que les es propia, pueden adoptar para imponerle a la propiedad privada las diversas modalidades que dicte el interés público como consecuencia de la aplicación de las diversas disposiciones relativas a la reforma agraria, en los términos que establece el artículo 27 constitucional.¹⁷

Para Serra Rojas, afectación es acción de afectar. // Disponer, preparar. Poner demasiado estudio o cuidado en las palabras, movimientos, adornos. La afectación es falta de sencillez y naturalidad; extravagancia presuntuosa en la manera de ser, de hablar, de actuar, de escribir, etc. // En su acepción jurídica, determinación del objeto para el cual será utilizado un bien.¹⁸

Del mismo modo manifiesta que afectar es el acto de imponer cargo o gravamen a un bien, sujetándolo al cumplimiento de determinada obligación.¹⁹

Es decir y si bien es cierto que no existe una definición como tal, podemos decir y para efecto de la presente tesis, que la afectación de bienes inmuebles es **el acto jurídico por medio del cual la Administración Pública adquiere de una persona física o moral la nuda propiedad de un bien inmueble o parte de este, a efecto de destinarlo para algún proyecto que tenga destinado esta.**

1.5 Expropiación

El Diccionario de la Real Academia Española define a la expropiación como (De *ex-* y *propio*). 1. tr. Dicho de la Administración: Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes.²⁰

¹⁷ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo A-CH. p.118.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política. op. cit.* p. 33

¹⁹ *Idem*

²⁰ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO_BUS=3&LEMA=expropiar

No obstante dicho Diccionario indica que por beneficiario de la expropiación se debe entender como la “Persona en cuyo interés la Administración expropia un bien.”²¹

Por su parte el Diccionario Jurídico Espasa la define como cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta censo, arrendamiento, ocupación temporal o nueva cesación de su ejercicio ²²

Por otra parte el Diccionario Omeba cita a Ihering mencionando que la expropiación es la solución que concilia los intereses de la sociedad con los del propietario; solo ella hace de la propiedad una institución prácticamente viable que, sin ella, sería para la sociedad un azote.²³

Continúa manifestando que existen distintas clases de expropiación; la primera es la expropiación civil. La legislación civil de los países contiene diversas formas de expropiación. Las reglas se encuentran tanto en los Códigos civiles, como en los mercantiles. La expropiación propiamente dicha, la verdadera expropiación es la que se denomina, casi universalmente *forzoza* o por causa de utilidad pública. Generalmente las leyes civiles contienen las normas adjetivas de las cartas constitucionales o regímenes administrativos y políticos, que estructuran verdaderamente la expropiación.

Se consideran, en el Derecho civil, expropiaciones a las denominadas *ventas o enajenaciones forzosas*. Y éstas suelen constituir en el fondo una auténtica expropiación. Así, es forzada una venta cuando el que vende había ya contraído una obligación de vender algún tiempo antes. Esta obligación puede pues nacer de la promesa de vender. Puede nacer también de un testamento. Puede igualmente ser forzada de una venta por causa de necesidad pública y aún de de utilidad pública.

Por su parte la expropiación forzoza, la cual debido a su importancia intrínseca y por qué constituye un motivo central de las funciones del Estado moderno, en sus objetivos para asegurar el mayor bienestar y confort de las poblaciones

²¹ [Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en \[http://buscon.rae.es/draeI/Srvlt/ObtenerHtml?LEMA=beneficiario&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#beneficiario_ria_de_la_expropiacion\]\(http://buscon.rae.es/draeI/Srvlt/ObtenerHtml?LEMA=beneficiario&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#beneficiario_ria_de_la_expropiacion\).](http://buscon.rae.es/draeI/Srvlt/ObtenerHtml?LEMA=beneficiario&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#beneficiario_ria_de_la_expropiacion)

²² [Diccionario Jurídico Espasa. Espasa. España 1999. p 398](#)

²³ [Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XI p. 642](#)

puede definirse, como el apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado u otra corporación o entidad pública lleva a cabo por motivos de utilidad general y abonando justa y previa indemnización. Desde el punto de vista del propietario, la pérdida o privación inexcusable de todos o parte de sus bienes. Por requerirlo el bien público, y a cambio de una compensación en dinero.²⁴

Asimismo, el Diccionario de Investigaciones Jurídicas puntualiza que expropiar consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa. II. La expropiación es una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual este impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social.²⁵

Este Diccionario continúa manifestando que en la legislación positiva actual, la expropiación tiene su base en cuatro grupos de disposiciones que figuran en el artículo 27 constitucional. El párrafo. 2°, dispone que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

El párrafo 15°, establece que el legislador federal y los legisladores locales, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que la utilidad pública justifique "la ocupación" de la propiedad privada, haciendo la declaración correspondiente la autoridad administrativa competente. El monto de la indemnización se calculará con base en el valor fiscal de la cosa expropiada que figure en las oficinas catastrales.

En nombre de la utilidad pública también, el gobierno federal podrá expropiar "las cosas" que pertenezcan a los particulares y que se consideren como elementos notables del patrimonio cultural nacional. En fin, la utilidad pública justifica "ocupar la propiedad privada, deteriorada y aun destruirla" para prevenir o remediar calamidades públicas, o para realizar obras de beneficio colectivo.

De todo lo que precede, resulta que: 1) La expropiación puede tener por objeto el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de sus atributos, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacer; 2) Tanto los bienes muebles como los inmuebles pueden ser objeto de

²⁴ *Ibidem* p. 645

²⁵ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo D-H. p. 1389.

expropiación; 3) Los propietarios afectados podrán interponer un recurso administrativo de revocación de la declaratoria de expropiación; 4) El monto de la indemnización se determinará con base en el valor fiscal catastral del bien considerado; en caso de controversia, los peritos que designen las partes presentarán sus respectivos dictámenes ante el juez competente quien fijará el monto de la indemnización, sin que quepa recurso alguno contra su decisión, y 5) Por último, a la autoridad expropiante le compete fijar la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, "los que no abarcaran nunca un periodo mayor de diez años".²⁶

1.6 Compraventa

El Diccionario de la Real Academia Española la define como 1. f. Comercio de antigüedades o de cosas usadas. 2. f. Der. Contrato de compraventa; es decir que de acuerdo con esta segunda acepción la compraventa es "El que tiene por objeto la entrega de una cosa determinada a cambio de un precio cierto."²⁷

Por su parte el Diccionario Jurídico Espasa la define como aquél por el que una persona (vendedor) se obliga a entregar una cosa determinada, y otra (comprador) a pagar por ella un precio cierto, en dinero o signo que lo represente.²⁸

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas manifiesta al respecto que es un contrato por medio del cual uno de los contratantes llamado vendedor se obliga a transferir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otro, llamado comprador, quien se obliga a pagar un precio cierto y en dinero (artículo 2248 del Código Civil). Por su naturaleza es un contrato translativo de dominio, clasificado como: a) Bilateral, en virtud de que crea obligaciones para ambas partes; b) Generalmente conmutativo dado que es posible fijar el monto de la ganancia o pérdida desde el momento de su celebración (excepto en los casos de los artículos 2792 y 2793 del Código Civil relativos a la compra de esperanza en que se trata de un contrato aleatorio);

²⁶ *Idem.*

²⁷ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/Srvlt/ObtenerHtml?LEMA=contrato&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#contrato_de_compraventa_o_contrato_de_compra_y_venta.

²⁸ *Diccionario Jurídico Espasa. Op. cit. p. 185.*

c) Oneroso, porque representa provechos o ventajas y gravámenes o cargas recíprocas; d) Al ser un contrato típico reglamentado en la ley se le clasifica como nominado, y e) tratándose de bienes muebles es un contrato consensual, perfeccionado únicamente por el acuerdo de voluntades y tratándose de inmuebles es formal.²⁹

Dentro de las especies de este contrato se distinguen: a) La compraventa voluntaria y la necesaria, diferenciadas en la espontaneidad del consentimiento del vendedor, en el segundo caso estamos frente a una fuerza jurídica coercitiva como por ejemplo en la venta de bienes del quebrado; b) Compraventa privada o pública, según sea realizada entre las partes o en almoneda pública al mejor postor; c) Compraventa judicial o extrajudicial según intervenga o no la autoridad judicial en la realización del contrato, y d) Compraventa civil o mercantil siendo esta última la realizada con propósito de ejecución comercial o entre comerciantes y banqueros.³⁰

A su vez, el maestro Ramón Sánchez Medal, en su obra manifiesta que Nuestro Código civil define con acierto la compraventa como el contrato por el que "uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero" (2248).³¹

Aunque inspirada en el Código civil argentino (Art. 1323: "Habrá compraventa cuando una de las partes se obligue a transferir a la otra la propiedad de una cosa, y ésta se obligue a recibirla y a pagar por ella un precio cierto y en dinero"); sin embargo, difiere de dicho ordenamiento en dos puntos: a) Incluye en la definición la venta de derechos, según lo pretende la doctrina (Josserand), si bien en punto de terminología cabe hacer notar que en este último caso lo que propiamente se transfiere es la *titularidad* sobre los derechos ("*res incorporales, quae tangi non possunt*") y no la propiedad sobre los mismos, dado que la propiedad más bien se reserva para las cosas ("*res corporales, quae tangi possunt*"); y b) Suprime de la definición la obligación del comprador de recibir la cosa, sin que ello signifique que tal obligación no exista en la compraventa, pues efectivamente tiene el comprador la de recibir la cosa,

²⁹ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo A-CH. p. 550.

³⁰ *Idem.*

³¹ SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. De los contratos civiles. Porrúa. México 2001. p. 151

porque de no hacerlo incurre en la “*mora accipiendi*” (2292), pero hay ocasiones en que no existe en rigor una verdadera recepción de la cosa, cuando se trata de venta de derechos si éstos no autorizan a la posesión de una determinada cosa; y también cuando se trata de venta de cosas que ya obran en poder del comprador o que continúa poseyendo el vendedor ya no como dueño, sino bajo otro título (arrendatario, comodatario, depositario, etc.), o sea en los supuestos, respectivamente, de la “*traditio brevi manu*” y del llamado “*constituto posesorio*”.³²

1.7 Indemnización

El Diccionario de la Real Academia Española la define como (De *indemne e - izar*). 1. tr. Resarcir de un daño o perjuicio. U. t. c. prnl.³³

Por su parte el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, precisa por una parte que la INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS se presenta cuando una persona causa a otra un daño, ya sea intencionalmente, por descuido o negligencia, o bien por el empleo de alguna cosa o aparato, maquinaria o instrumento, es responsable de las consecuencias dañosas que la víctima ha sufrido. Se dice que una persona es civilmente responsable, cuando alguien está obligado a reparar el daño material o moral que otro ha sufrido. Además la reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo. Por lo tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación que fue perturbada, sea restablecida mediante la restitución si el daño se produjo por sustracción o despojo de un bien o por medio de la reparación de la cosa si ha sido destruida o ha desaparecido. Sólo cuando la reparación o la restitución no son posibles o cuando se trata de una lesión corporal o moral (el daño moral no es reparable propiamente), la obligación se cubre por medio del pago de una indemnización en numerario, con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. Ya no se trata entonces de restituir o de reparar, sino de resarcir a través de una indemnización en numerario con el que se

³² *Idem.*

³³ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=indemnizar

satisface el daño material o moral causado a la víctima. En cualquiera de estos casos, se trata sin embargo, de la responsabilidad civil.

Por otra parte indica que por INDEMNIZACIONES AGRARIAS se entiende la suma de dinero que paga el gobierno, por concepto de la expropiación de tierras, en el curso de los procedimientos de los repartos agrarios. Es a lo único a que verdaderamente tiene derecho el propietario o titular de una propiedad afectada como consecuencia de tales repartimientos. Representa un simple paso en el curso del procedimiento, el cual, sin embargo, podría constituirse en base suficiente para enervar la acción de reparto mediante el curso al juicio de amparo, en aquellos supuestos en que la indemnización no se efectúe conforme a las previsiones constitucionales. Además que la indemnización se nos presenta como una compensación por el bien expropiado. La expropiación, pues, es la que legitima el derecho a la indemnización y ésta procede siempre que haya tal expropiación.³⁴

Serra Rojas, argumenta que por indemnización debe entenderse a la compensación de una persona o una entidad que perciben por daños y perjuicios inferidos por otra persona o entidad que se fija por autoridad competente o por acuerdo entre las partes. Asimismo dice que son los gastos que deben resarcirse por exportación (*sic*) Constitución, artículo 27, fracción VI.³⁵

En el mismo sentido, Martínez Morales dice que la indemnización es “la compensación que el estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio.”³⁶

1.8 Propiedad

El Diccionario de la Real Academia Española la define como (*De Propiedad*).

1. f. Derecho o facultad de poseer alguien algo y poder disponer de ello dentro de los límites legales. 2. f. Cosa que es objeto del dominio, sobre todo si es inmueble o raíz. 3. f. Atributo o cualidad esencial de alguien o algo.³⁷

³⁴ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo I-O. p. 1680.

³⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 584

³⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4to. cursos. Oxford. México 2002. p. 47

³⁷ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=indemnizar

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas dice que Dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio.

Según Rojina Villegas, la propiedad es "el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto". A su vez, nuestro Código Civil define el instituto en términos de su principal característica: "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (artículo 830).³⁸

De un modo mucho más evidente -y radical- las limitaciones impuestas en beneficio del orden o la utilidad pública se hacen presentes en el procedimiento de expropiación. En relación a ella, el Estado interviene en la propiedad particular ocupándola en beneficio del interés general e, incluso, destruyéndola, si ello resulta indispensable a ese objetivo (artículo 836 del Código Civil, en relación con el artículo 27 constitucional).

Cabe precisar que la propia constitución precisa en su artículo 27 primer párrafo que la "propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Sin embargo uno de los principales problemas de interpretación que ofrece el primer párrafo del citado artículo, es el del titular de la propiedad originaria. La disposición constitucional establece que corresponde a la "nación"; sin embargo, la doctrina tiende a inclinarse respecto de la consideración de que el Constituyente no utilizó el vocablo "nación" en sentido técnico y con una connotación sociológica, sino que quiso referirse al Estado. El Estado mexicano, en tanto que sujeto de derechos y obligaciones, es el único a quien puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas (Mendieta y Núñez).³⁹

Por su parte, Norberto Bobbio manifiesta que la propiedad es: Objeto que pertenece a alguno de manera exclusiva, seguido inmediatamente por la

³⁸ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo P-Z. p. 2598.

³⁹ Citado por Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Ibidem*. p. 2599.

implicación jurídica, derecho de poseer alguna cosa, o sea de disponer de alguna cosa de un modo pleno, sin límites.⁴⁰

Asimismo, precisa a la propiedad privada, indicando que el derecho de propiedad privada se configura formalmente como igualitario, en el sentido de que, salvo las limitaciones previstas explícitamente, todos pueden ser titulares (individuos, pero también grupos que responden a los requisitos exigidos) con la condición de que se apliquen rigurosamente los mecanismos legales previstos en el sistema para que se adquiera el derecho (en diversas formas: donación, herencia, compraventa, etc.)⁴¹

El Diccionario Enciclopédico Omeba señala que en un sentido jurídico económico la propiedad representa la relación de dependencia en que se encuentra el hombre respecto de las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades.⁴²

El artículo XVII de la Declaración de los Derechos del Hombre dispone que: “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella si no es cuando la pública necesidad legalmente establecida lo exige, con evidencia y bajo condición de justa y previa indemnización”.⁴³

El mismo Diccionario Omeba habla de propiedad en el aspecto de dominio, y manifiesta que por dominio terrestre se entiende a la porción de la superficie de la Tierra, limitada mediante las fronteras políticas, a la que corresponde el suelo y el subsuelo, pero con exclusión de toda extensión acuática, y sobre la cual el Derecho internacional reconoce a un Estado la soberanía territorial internacional. Comprende substancialmente al régimen jurídico-internacional, cuyas normas sólo son aplicables al ámbito terrestre, diferenciándose en consecuencia, de las situaciones jurídicas que son propias a las aguas marítimas exteriores e interiores, las fluviales y las lacustres.⁴⁴

⁴⁰ BOBBIO Norberto, *op.cit.* p. 1301

⁴¹ *Idem.* p. 1302

⁴² Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII p. 450

⁴³ *Ibidem.* p. 473

⁴⁴ *Idem.* Tomo IX. p. 458

1.9 Posesión

El Diccionario de la Real Academia Española la define como (Del lat. *possessio*, *-ōnis*). 1. f. Acto de poseer o tener una cosa corporal con ánimo de conservarla para sí o para otro. 2. f. Acto de poseer cosas incorpóreas, aunque en rigor no se posean. 3. f. Apoderamiento del espíritu del hombre por otro espíritu que obra en él como agente interno y unido con él. 4. f. Cosa poseída, y especialmente fincas rústicas. Antonio tiene muchas posesiones. 5. f. Territorio situado fuera de las fronteras de una nación, pero que le pertenece por convenio, ocupación o conquista. U. m. en pl. Las posesiones de ultramar. 6. f. Der. Situación de poder de hecho sobre las cosas o los derechos, a la que se otorga una protección jurídica provisional que no prejuzga la titularidad de los mismos. ~ **civil**. 1. f. Der. La que se tiene sobre una cosa o un derecho con ánimo de dueño o de titular legítimo, y que permite adquirir la propiedad o titularidad por su ejercicio prolongado en el tiempo mediante usucapión. ~ **civilísima**. 1. f. Der. La de carácter ficticio o presunto, atribuida por ministerio de la ley, y que no se fundamenta en la aprehensión material de las cosas o en el ejercicio de los derechos poseídos. En particular, la que corresponde al heredero sobre los bienes hereditarios desde la muerte del causante hasta el momento de la aceptación de la herencia. ~ **de buena fe**. 1. f. Der. La que resulta de una adquisición que el poseedor estima legítima, ignorando los vicios que la invalidan.⁴⁵

A su vez, el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas refiere a la posesión como el poder físico que se ejerce sobre una cosa, con intención de portarse como verdadero propietario de ella (Foignet). Estado de hecho que consiste en retener una cosa en forma exclusiva, llevando a cabo sobre ella los mismos actos materiales de uso y de goce que si se fuera el propietario de la misma (Planiol). Conjunto de actos por los cuales se manifiesta exteriormente el ejercicio de un derecho real o supuesto (Baudry-Lacantinerie). Hecho jurídico consistente en un señorío ejercitado sobre una cosa mueble o inmueble, que se traduce por actos materiales de uso, de goce o de transformación, llevados a efecto con la intención de comportarse como propietarios de ella o como titular de cualquier otro derecho real (Bonnetcase). Realización consciente y

⁴⁵ [Diccionario de la Real Academia Española](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=posesión). Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=posesión

voluntaria de la apropiación económica de las cosas (Saleilles). Poder físico que se ejerce en forma directa y exclusiva sobre una cosa para su aprovechamiento total o parcial, o para su custodia, como consecuencia del goce efectivo de un derecho real o personal, o de una situación contraria a derecho (Rojina Villegas).⁴⁶

El Código Civil vigente para el Distrito Federal refiere que es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor. Posee un derecho el que goza de él. (Artículos 790 y 793)

El Diccionario Enciclopédico Omeba indica al respecto que la posesión puede definirse como una relación o estado de hecho, que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento, *animus domini* o como consecuencia de un derecho real o personal, o sin derecho alguno.⁴⁷

Al respecto, la posesión:

- 1) La posesión es una relación o estado de hecho. No prejuzgamos sobre una calificación jurídica, ni determinamos si este estado de hecho se funda en un derecho, si puede llegar a ser un derecho o si engendra consecuencias jurídicas; por el momento, el punto de partida debe ser el que nos dan los sentidos, lo que nos permite la observación directa advertir, para comprobar un simple estado de hecho, es decir, un contacto material del hombre con la cosa.
- 2) Por virtud de este estado de hecho, una persona retiene en su poder exclusivamente una cosa.
- 3) Como manifestación de ese poder, el hombre ejecuta un conjunto de actos materiales que se refieren, de ordinario, al aprovechamiento de la cosa.
- 4) Por último, este poder físico puede derivar de un derecho real, de un derecho personal, o no reconocer la existencia de derecho alguno.⁴⁸

⁴⁶ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo P-Z. p. 2463.

⁴⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXII p. 663

⁴⁸ *Ibidem.* p. 664

Finalmente de manera tradicional se han reconocido dos elementos en la posesión: uno material llamado *corpus*, y otro psicológico, denominado *animus*.

1.10 Derechos Adquiridos

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas manifiesta que: Son aquellos que pasan a formar parte del patrimonio de una persona, como consecuencia de la realización de un presupuesto necesario para su nacimiento o adquisición, y que no pueden ser afectados por una ley posterior.

Jambu-Merlin, el más brillante exponente de este concepto, los define como aquellos que han entrado en nuestro dominio y que no pueden ser arrebatados por aquel de quien los tenemos.

El concepto de derechos adquiridos tiene gran importancia, para la determinación de los alcances de una ley en sus efectos retroactivos.

Si en el derecho interno, el concepto de derechos adquiridos tiene gran importancia en relación con el conflicto de leyes en el tiempo, en el derecho internacional privado lo tiene en el conflicto espacial.

Bublio define los derechos adquiridos en el campo internacional como aquellos derechos que legalmente forman parte del patrimonio de una persona en su estado de origen, y los que adquiera legalmente en territorio extranjero.

El mencionado jurista añade que estos derechos deberán ser respetados en todo tiempo y lugar.

Verdross al respecto expresa, que el Estado está obligado a respetar los derechos de los extranjeros legalmente adquiridos sobre su territorio o en otro país, en tanto que estos derechos no sean incompatibles con el orden público reconocido por las naciones civilizadas.

Al respecto de los derechos adquiridos México los ha reconocido, siempre y cuando no contravengan sus disposiciones internas. Así se desprende de la nota enviada por el secretario de Relaciones Exteriores, Aarón Sáenz, al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, el 17 de noviembre de 1926: Los derechos de propiedad adquiridos legalmente en territorio mexicano serán legalmente respetados y garantizados de conformidad con los principios reconocidos del derecho internacional y la equidad.⁴⁹

⁴⁹ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo D-H. p. 1048.

1.11 Utilidad Pública

El Diccionario Enciclopédico Omeba indica que comprende el progreso, comodidad, y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del mayor número.⁵⁰

En el Derecho francés no se arribó, sino después de un pronunciado proceso evolutivo a dicho concepto. Josserand, siguiendo el curso de la evolución de la materia en el Derecho francés, señala que el principio contenido en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fundado en que "siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, si no es cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exige evidentemente y a condición de justa y previa indemnización". Ha variado con el tiempo al pasar de una necesidad pública por el de utilidad pública.⁵¹

Por su parte, en el Derecho Español, de acuerdo a la Ley promulgada en 1879, definía el concepto de utilidad pública, expresando "que serán todas aquellas obras que tengan por objeto directo proporcionar al Estado, a una de sus provincias, o a uno o más pueblos, cualesquiera usos o mejoras que cedan en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias o de los pueblos, ya por Compañías o Empresas particulares debidamente autorizadas".⁵²

Asimismo, dispone el artículo 5° la Constitución de los Estados Unidos de América, entre otras prohibiciones fijadas a los poderes públicos, *ni la propiedad privada será tomada para uso público sin justa compensación*. En su famoso comentario de la Constitución, sostiene Story (Const. 1790) análogamente a Paschal, que propiedad privada o particulares es el derecho sagrado de dominio individual. Es uno de los grandes derechos absolutos de todo ciudadano de tener protegida su propiedad. Y el gobierno no tiene derecho de privar de ello a los ciudadanos... sino para el uso del público (por causa de utilidad pública); ni en tal caso no puede hacerlo sin compensación. Y aclara Paschal que "uso público" quiere decir un uso aplicable a la comunidad

⁵⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba. *Op. cit.* Tomo XXVI. p. 645

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Ibidem.* p. 647

entera, para distinguirlo del de los individuos particulares, aun cuando todos y cada uno de los miembros de la sociedad no están igualmente interesados en tal uso.⁵³

En nuestro derecho mexicano, la cuestión más debatida es la de utilidad pública. La constitución política no la define y deja al legislador la tarea de determinar, genéricamente, cuándo habrá utilidad pública para que proceda la expropiación. Una definición de utilidad pública resulta riesgosa y de poco provecho en la práctica.

Martínez Morales afirma provisionalmente que habrá utilidad pública cuando un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo.⁵⁴

La Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936, incluye una amplia enumeración de causas de utilidad pública, dentro de las cuales cabe prácticamente cualquier situación prevista para expropiar en otras leyes, así como los casos en los que la administración pública requiera bienes de particulares para la realización de sus cometidos.

Resumiendo las disposiciones del artículo 10 de la mencionada Ley de Expropiación, habrá utilidad pública con motivo de:

- a) Servicios públicos;
- b) Caminos y puentes;
- e) Parques;
- d) Embellecimiento y saneamiento de poblaciones;
- e) Conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica;
- f) Guerra exterior o interior;
- g) Abastecimiento de artículos de consumo necesario;
- h) Impedir incendios, plagas o inundaciones;
- i) Conservación de elementos naturales explotables;
- j) Distribución de la riqueza, y
- k) Empresas de beneficio general.⁵⁵

⁵³ *Ibidem*, p. 649

⁵⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.* p. 42

⁵⁵ *Idem*.

1.12 Reversión

El Diccionario de la Real Academia Española la define como (Del lat. *reversio*, *-ōnis*). 1. f. Restitución de algo al estado que tenía. // Der. Dicho de una cosa: Volver a la propiedad que tuvo antes, o pasar a un nuevo dueño.⁵⁶

La Ley de Expropiación mexicana, y que también es aplicable en el Distrito Federal para asuntos locales, establece la reexpropiación o retrocesión llamándola reversión, la cual deberá intentar el gobernado si en un lapso de cinco años la cosa que se le quitó no ha sido utilizada, o bien se le destinó a fin distinto para aquel que fue expropiada. El texto legal también es omiso en cuanto a los detalles de la reversión. (La ley fija un término de dos años para ejercer ese derecho, a partir de la fecha en que sea exigible la reversión.) La autoridad debe resolver en 45 días; el particular sólo está obligado a regresar lo que se le haya pagado por concepto de indemnización.⁵⁷

1.13 Embargo

El Diccionario de la Real Academia Española la define como 1. m. Prohibición del comercio y transporte de armas u otros efectos útiles para la guerra, decretada por un gobierno. 2. m. Der. Retención, traba o secuestro de bienes por mandamiento de juez o autoridad competente.⁵⁸

Por su parte, el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas indica que embargo deriva del verbo embargar, que proviene del latín vulgar: *imbarricare*, usado en la península ibérica con el significado de "cerrar una puerta con trancas o barras" (de barra, tranca), que era el procedimiento originario del embargo.

En términos generales el embargo puede ser definido como la afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea o planteará en juicio

⁵⁶ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=reversión

⁵⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *op. cit.* p. 46

⁵⁸ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=embargo

(embargo preventivo, provisional o cautelar) o bien satisfacer directamente una pretensión ejecutiva (embargo definitivo ejecutivo o apremiativo).

El embargo es una **afectación** sobre un bien o un conjunto de bienes, en cuanto somete dicho bien o bienes a las resultas de un proceso pendiente (embargo cautelar) o la satisfacción de una pretensión ejecutiva, regularmente fundada en una sentencia de condena (embargo definitivo). Esta afectación se puede llevar a cabo de diversas maneras. En primer lugar, se puede realizar mediante el simple señalamiento, en diligencia judicial, del bien embargado y la anotación de dicho embargo en el Registro Público de la Propiedad, como lo prevé el artículo 546 del Código de Procedimientos Civiles: "De todo embargo de bienes raíces se tomará razón en el Registro Público de la Propiedad, librándose al efecto por duplicado, copia certificada de la diligencia de embargo; uno de los ejemplares, después del registro, se unirá a los autos y el otro quedará en la expresada oficina".

En segundo lugar, la afectación que el embargo implica se puede llevar a cabo mediante el secuestro o depósito del bien sobre el que recae. Esta es la forma de afectación más frecuente. Esta modalidad de la afectación incluye los supuestos en los que el nombramiento de depositario se otorga al propio demandado o ejecutado, quien conservará el bien con ese carácter, y en los que, tratándose de créditos el embargo se limita a la notificación al deudor o a quien deba pagarlos que no verifique el pago, sino que retenga la cantidad o cantidades correspondientes a disposición del juzgado apercibido de doble pago en caso de desobediencia; y al acreedor contra quien se haya dictado el secuestro, que no disponga de esos créditos, bajo las penas que señala el Código Penal.

En tercero y último lugar, esta afectación se puede verificar mediante el nombramiento de administrador, cuando el embargo recaiga sobre fincas urbanas y sus rentas o sobre éstas solamente y sobre créditos, y se asegure el título mismo del crédito. En estos casos, no se trata de un simple depósito o secuestro del bien embargado sino de su afectación a través de un administrador que deberá encargarse de celebrar los contratos de arrendamiento y de recaudar legalmente el pago de las mensualidades, así como de hacer los gastos ordinarios (impuestos, conservación aseo) de la finca urbana afectada (Artículo 555). El encargado de conservar el título vigilar la

buena administración de la negociación o finca rústica intervenida e ir depositando el dinero sobrante de la administración y conservación.

En todo caso, el bien o los bienes embargados deben ser de propiedad privada y estar en el comercio jurídico. Los diversos ordenamientos procesales suelen señalar de manera específica todos aquellos bienes que son inembargables.

El embargo, además, se debe basar en una resolución pronunciada por una autoridad competente. Por ser un acto de autoridad que interfiere de manera evidente en la esfera de derechos o intereses jurídicos de una persona, el embargo se debe realizar mediante un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.⁵⁹

1.14 Confiscación

El Diccionario de la Real Academia Española la define como (Del lat. *confiscāre*). 1. tr. Penar con privación de bienes, que son asumidos por el fisco. 2. tr. decomisar. (Der. Pena accesoria a la principal que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito o falta.)⁶⁰

A su vez, el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas dice que confiscación es privar a uno de sus bienes y aplicarlos al Estado. Desde el punto de vista jurídico, se define como la pérdida total del patrimonio del culpable como sanción al delito cometido. Lo típico de la confiscación, pues, es que el penado pierde la totalidad de sus bienes en razón del delito cometido. Si pierde sólo parte de ellos, estaremos frente a la confiscación parcial, como se le llama en la técnica francesa de la cual viene a ser una aplicación la llamada, en el derecho mexicano, pérdida de los efectos o instrumentos del delito.

Esta confiscación en función del delito cometido ha existido desde la época de la monarquía cuando la confiscación se practicó en el derecho romano, como consecuencia fundamental y necesaria de las penas capitales, si bien tenía como nota singular la de que lo obtenido a través de ella no ingresaba en las arcas del tesoro (*fiscus*, como parece indicar su etimología), sino que servía para los gastos del culto de los dioses, particularmente el de Ceres. Diversos

⁵⁹ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo D-H. p. 1249.

⁶⁰ Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=confiscar

textos de la época monárquica descubren esta característica, sobre todo algunas leyes de Numa.

En el derecho mexicano, la confiscación (total) está prohibida (Art. 22 constitucional), Tratándose de la confiscación de bienes, el precepto constitucional antes citado, en su segundo párrafo. (Adicionado mediante la reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982), se encarga de aclarar que no debe entenderse como tal, primero, la aplicación total o parcial de los bienes personales decretada ya sea por la autoridad judicial para reparar los daños y perjuicios resultantes de la comisión de un delito, o bien por la autoridad administrativa, para el pago de impuestos o de multas; ni, segundo, el decomiso de los bienes en los casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.⁶¹

1.15 Requisa

El Diccionario de la Real Academia Española la define como (Del fr. *réquisition*). 1. f. Revista o inspección de las personas o de las dependencias de un establecimiento. 2. f. En tiempo de guerra, recuento y embargo que se hace de cosas necesarias. 3. f. Der. Expropiación por la autoridad competente de ciertos bienes de propiedad particular, aptos para las necesidades de interés público.⁶²

A su vez, el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas menciona que la requisición proviene del latín *requisitionis*, acción de requirir: requerir o sea exigir con potestad. 2) Demanda imperiosa hecha por el gobierno, para poner a su disposición las personas o las cosas que se necesiten con urgencia para un servido público. 3) Sinónimos: embargo e incautación. 4) En derecho mexicano reviste dos dimensiones principales: en materia laboral y en materia militar.

Jurídicamente requisición es la expropiación de bienes o el uso forzoso de muebles o inmuebles, e incluso la incorporación transitoria de personas en determinados servidos, dictada por la autoridad competente, para poder

⁶¹ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op.cit.* Tomo A-CH. p. 602

⁶² Diccionario de la Real Academia Española. Vigésimo Segunda Edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=requisa

satisfacer o realizar algo que exige de inmediato la Tranquilidad o el orden público y con fundamento en la legislación aplicable.

La requisición puede ser hecha en tiempo de guerra o en tiempo de paz, según la materia de que se trate.

No debe confundirse la requisición que siempre lleva aparejado el pago, la indemnización o emolumentos correspondientes, con el despojo, la confiscación, el decomiso o el saqueo.

Cabe precisar que la requisición ha tenido en México aplicación en algunos casos de huelga, el control de las instalaciones y actividades de aquellas empresas públicas o privadas que atienden determinados servicios públicos, en particular los correspondientes a todo tipo de comunicaciones: transportes aéreos o terrestres, teléfonos, telégrafos, correos, radiocomunicaciones, servicios eléctricos o prestados en centros hospitalarios del Estado. En estos casos cuando algún movimiento de huelga no ha sido solucionado en forma conciliatoria, el gobierno federal ha decretado la requisición de las empresas respectivas, ha tomado por su cuenta la administración de las mismas, reabre las instalaciones y procede a operarlas, invitando a los trabajadores huelguistas a regresar a sus labores en las mismas condiciones establecidas en sus contratos colectivos de trabajo, sin mengua de ninguno de sus derechos adquiridos. Por regla general los obreros de dichas empresas aceptan reanudar el trabajo y esperan que, con la intervención de la administración pública y la autoridad moral que esta representa, se produzca un rápido arreglo respecto de sus pretensiones económicas o laborales.

La aplicación de la requisición y el criterio expuesto no es privativo de nuestro país; en otros se ha llegado a extremos más comprometidos; p.e., en la legislación europea la suspensión de ciertos servicios públicos, bajo cualquier título, tiene sanción penal, llegándose inclusive a la militarización de los huelguistas, si así lo decide el gobierno. Bélgica y Luxemburgo han permitido este procedimiento y en algún caso de excepción lo ha puesto en práctica Holanda. En estos tres países del Benelux en Alemania Occidental y en Francia, la huelga de los funcionarios y empleados públicos está prohibida por la naturaleza del servicio que prestan. En la Ley Taft Hartley de los Estados Unidos de América, si una huelga en los servicios públicos se prolonga más de

setenta días, se faculta al gobierno a inter venir mediante la requisición de dichos servicios.

La militarización de las personas es un procedimiento que prevén algunas leyes de otros países, sobre todo en tiempo de guerra. Inclusive, la legalidad de este tipo de requisición ha sido admitida por la jurisprudencia, tanto administrativa como judicial, tratándose del personal de los servicios públicos (electricidad, gas, carbón, transportes, etc.); lo único no admitido han sido las sanciones civiles o penales tomadas contra los infractores; pero se ha considerado la interrupción del trabajo en los mencionados servicios como un motivo justificable para que opere la requisición.⁶³

1.16 Programa Operativo Anual

En este programa se pueden establecer las necesidades de cualquier carácter, incluyendo las inmobiliarias que requieran los órganos de la administración pública. La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal establece que dicha planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.

En el Sistema se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía y grupos sociales que contribuyan a la solución

⁶³ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo P-Z. p. 2808-2810.

de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en la presente Ley y en otras disposiciones legales vigentes.

El Sistema se organizará a partir del Programa General, del cual se derivarán los programas sectoriales, institucionales y especiales.

Los programas delegacionales deberán guardar congruencia con el Programa General y determinarán los lineamientos para los programas parciales.

Las acciones que se determinen en el Programa General, programas y programas delegacionales serán obligatorias para la administración pública local y podrán coordinarse con la federación, estados o municipios.

La participación de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general, se dará preferentemente de forma concertada e inducida, sin perjuicio de las disposiciones de carácter obligatorio para los particulares que se establezcan en el Programa General, los programas y los programas delegacionales.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.

El Jefe de Gobierno deberá presentar el Programa General a la Asamblea, para su examen y opinión, a más tardar el día 5 de junio del año inmediato siguiente al de su toma de posesión.

La Asamblea emitirá su opinión a más tardar el 30 de septiembre del mismo año, para que el Jefe de Gobierno considere, en su caso, las observaciones que hubiera y publique el Programa General dentro de un plazo de 30 días.

Los programas de corto plazo a que se refiere esta Ley serán el Programa Operativo de la Administración Pública y los programas operativos anuales.

El Programa Operativo cuantificará los objetivos y metas previstos en el Programa General, los programas y los programas delegacionales para la asignación de los recursos presupuestales y se referirá a la actividad conjunta de la administración pública local.

Su vigencia será de tres años, pero sus previsiones y proyecciones se podrán referir a un plazo mayor. Su revisión será anual para corregir; en su caso, las desviaciones que hubiera.

Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y órganos político-administrativos elaborarán programas operativos anuales para la ejecución del Programa General, los programas de mediano plazo y los programas delegacionales.

Los programas operativos anuales derivarán del Programa Operativo y serán congruentes entre sí. Serán la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las propias dependencias, órganos desconcentrados, entidades y órganos político-administrativos.

Los Comités Mixtos vigilarán que la elaboración de los programas operativos anuales de los órganos político-administrativos sean congruentes con la planeación y programación previas y que su aplicación se realice conforme a las disposiciones vigentes.

Los programas operativos anuales contendrán:

- I. Las líneas programáticas de los programas de mediano plazo, según corresponda;
- II. Las metas particulares para el año correspondiente y su calendarización trimestral, así como las acciones que de ellas deriven especificando su aplicación territorial;
- III. Las acciones que serán objeto de coordinación con la federación, otras entidades federativas o municipios, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

1.17 Regularización Territorial

Cuando se habla de regularizar, se habla de la tenencia de la tierra, por lo que puede decirse que está aludiendo directamente al orden jurídico establecido respecto a la propiedad, es decir, la forma en que se ostenta este derecho real, las maneras de adquirirlo y los requisitos que debe cumplir su titulación.

Un predio puede estar irregular por no encontrarse subdividido, no estar correctamente alineado, no contar con acceso a la vía pública, o no estar correctamente dibujado en un plano; lo que parecerían consideraciones

netamente topográficas o arquitectónicas; o porque no se estén pagando los impuestos correspondientes por su posesión, no estar debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, por haber sido objeto de venta fraudulenta, haber sido invadido o estar in matriculado; son variadas las causas de la “irregularidad” pero todas ellas se dan en el marco establecido en la ley.

Así las cosas, el maestro Guillermo Colín Sánchez, manifiesta que: “La propiedad irregular de un inmueble (predio o edificación), es toda aquella que adolece de deficiencias jurídicas, en diversos órdenes, y que, por ende, son causa impeditiva, directa e inmediata para el ejercicio pleno del derecho de propiedad u otros derechos reales que le son inherentes y que pueden generarse por las razones apuntadas, con el perjuicio consiguiente, en torno a la seguridad jurídica, que facilite el tráfico inmobiliario u otros actos o beneficios que la falta de titularidad jurídica obstaculiza.”⁶⁴

Los programas que se han establecido para combatir esta situación, han considerado que la irregularidad nace con el crecimiento acelerado de las ciudades y se ve como un problema que puede resolverse para siempre. Por otro lado se observa como una situación que se da únicamente en la formación de las colonias populares.

Por su parte Antonio Azuela adopta un punto de vista particular, ya que no sólo manifiesta que esta irregularidad se da como se acaba de indicar en el párrafo que antecede, es decir, en contraposición a la ley; sino que apoyados en el mismo derecho, los actores de las relaciones jurídicas caen en la irregularidad generando relaciones sociales diversas. Al respecto señala “... para comprender cabalmente los asentamientos irregulares, el derecho debe ser explícito y no sólo implícitamente considerado junto con los factores económicos y políticos que explican los diversos aspectos de ese fenómeno”,⁶⁵ y “lo que proponemos como estrategia de investigación es explorar la forma en que el derecho aparece en los procesos de formación de esos asentamientos. Lo interesante es que, al menos en México, las formas jurídicas aparecen desde el inicio mismo del poblamiento. El control sobre la tierra, esa relación de

⁶⁴ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Ponencias Tercer Congreso Nacional de Derecho Registral en la Ciudad Aguascalientes. Dirección General del Registro Público de la Propiedad del D.F. 1989. p. 19.

⁶⁵ AZUELA Antonio. La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. El Colegio de México, México 1989. p. 83.

poder que, en el plano local, hace posible que sean unos y no otros quienes distribuyan los lotes a los colonos en el proceso de ocupación”⁶⁶

Finalmente, Colín Sánchez, se refiere a las causas que originan la propiedad irregular, las cuales son:

1. Contratos privados no requisitados en forma legal.
2. Contratos privados celebrados legalmente, pero no inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, por falta de antecedentes registrales, o bien, por omisión de los interesados.
3. Títulos de propiedad dudosos, carentes de antecedentes registrales o que inscritos, no tienen un tracto sucesivo correcto.
4. Carencia absoluta de documentos o títulos de propiedad.
5. Posesión dudosa, en cuando a la forma de adquirirla y por consecuencia, aunque se trate de un hecho, no está legitimada.
6. Asentamientos humanos en terrenos de propiedad ejidal o comunal, de1 Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal, o en perjuicio de particulares (titulares del derecho), etc.
7. Transmisión a terceros de expectativas de derechos o supuestos derechos.
8. Predios con edificación o sin edificación, transmitidos de hecho, por fraccionadores sin escrúpulos que no han cumplido con los ordenamientos jurídicos que regulan esa materia.⁶⁷

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Op. cit.* p. 8.

Capítulo 2. Antecedentes de las Afectaciones a Bienes Inmuebles

2.1. En la Época Antigua

Abordar el tópico de afectaciones en su aspecto histórico es de entrada aventurado, ya que no se puede hablar de afectaciones en el sentido moderno de la palabra, pues como se verá en el desarrollo del capítulo, en un principio, al ser la tierra un lugar carente de población, era completamente habitable y no se requería que la tierra se afectase utilizando alguna causa de orden público, sino que tan sólo se le debía ocupar o apropiar.

En cada época histórica la propiedad se ha desarrollado de modo distinto y bajo una serie de relaciones sociales totalmente diferentes.

Esta parte del presente estudio se basará a los distintos tipos de propiedad que prevalecieron en la antigüedad, sin concretarlos a pueblos determinados.

Dentro del pensamiento social existen básicamente dos perspectivas desde las que se ha abordado el tema de la propiedad. La primera de ellas, de denomina "jurídico-política", deriva fundamentalmente de la tradición de la filosofía del derecho y de la filosofía política y tiende a ofrecer una concepción general de la propiedad. "Esa tradición define la propiedad como un derecho y la ubica en un marco teórico en que se sintetizan las relaciones de poder predominantes de la sociedad."¹

La segunda perspectiva es la llamada "socio-económica". En ella confluyen las contribuciones de la economía y la sociología que se caracterizan por privilegiar el análisis empírico de la realidad social. "Por lo general, se colocan más allá de cualquier definición genérica de la propiedad y analizan procesos sociales acotados histórica y geográficamente."²

A modo de punto de partida de este análisis, se puede decir que la propiedad privada es antes que otra cosa, una relación social. Tanto en el pensamiento de la filosofía política y jurídica como en la sociología urbana, cuyo objeto es un

¹ AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. La Ciudad, la propiedad privada y el Derecho. El Colegio de México. México. 1989. p. 14.

² *Idem*.

referente empírico concreto, sobresale la idea de que la propiedad privada es, fundamentalmente, una relación social.

Las relaciones sociales de propiedad no podrían existir si no fuesen también relaciones jurídicas, lo que equivale a decir que el derecho es, más que una simple apariencia, un elemento constitutivo de esas relaciones. La importancia de este elemento radica en que ni su contenido ni su función social pueden darse por supuestos. Tanto las normas que componen el régimen jurídico de la propiedad como la forma en que los actores sociales las incorporen a sus prácticas son aspectos variables de las relaciones sociales.

El ser humano es un sujeto de necesidades materiales, el cual ha encontrado en la Tierra un sitio ideal para la consecución de sus metas ontológicas, y también por su justificada deducción, la Tierra le pertenece a él, sin excepción de ninguna especie.

En el principio, los problemas no fueron por como se afectaba la propiedad sino más bien como se distribuía y otorgaba la misma; Rousseau, en su obra El contrato Social, nos dice que “el derecho del primer ocupante, aunque más real que el del más fuerte, sólo se convierte en un verdadero derecho después de establecido el de propiedad. Todo hombre tiene naturalmente derecho a cuanto le es necesario, pero el acto positivo que le hace propietario de algún bien lo excluye del resto. Hecha ya su parte, debe limitarse a ella, y no tiene ningún derecho contra el común. He aquí por qué el derecho del primer ocupante, tan débil en el estado natural, es tan respetable para todo hombre civil. Acatando este derecho, no tanto respetamos lo que es de otros, como lo que no es nuestro”.³

Continúa exponiendo que los límites del derecho del primer ocupante deben ser el trabajo y la necesidad. No debe bastar poner el pie sobre un terreno común para considerarse dueño. Un hombre o un pueblo sólo pueden apoderarse de un territorio inmenso, privando de él a todo el género humano, por una usurpación punible.⁴

³ ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social. Delma. México. 2000. p. 15.

⁴ *Ibidem*. p. 16.

La comunidad asegura a los enajenantes la legítima posesión de los bienes y cambia la usurpación en un verdadero derecho y el goce en propiedad. En otras palabras para que este derecho del primer ocupante sea legalmente válido, tiene que cubrir los requisitos siguientes: “Que un terreno no esté habitado por nadie, que solo se ocupe la cantidad del mismo necesaria para subsistir, que se tome posesión no por vana ceremonia, sino por el trabajo y el cultivo; único signo de propiedad, que, a defecto de los títulos jurídicos, debe ser respetado por los demás.”⁵

Así como la tierra, fuerza principal de las comunidades agrícolas, se consideraba en sus inicios, propiedad común, posteriormente llegó a considerársela como propiedad privada, de uso exclusivamente particular; de hecho la comunidad vecinal marcó la transición de la sociedad basada en la propiedad colectiva a la basada en la propiedad privada.

El Imperio Romano fue una etapa de la civilización en la Antigüedad, caracterizada por una forma de gobierno autocrática. “El nacimiento del imperio viene precedido por la expansión de su capital, Roma, que extendió su control en torno al Mar Mediterráneo.”⁶

Según la tradición romana, la ciudad de Roma fue fundada en el año 753 a.C. por los gemelos Rómulo y Remo a las orillas del Tíber,⁷ hasta que en 476 d.C, “Odoacro depuso al último emperador de Occidente, Rómulo Augústulo. El senado envía las insignias a Constantinopla, la capital de Oriente, formalizándose así la capitulación del Imperio de Occidente. El Imperio Oriental proseguiría varios siglos más bajo el nombre de Imperio Bizantino, hasta que en 1453 Constantinopla cayó bajo el poder otomano.”⁸

Roma se convirtió en amo y señor del mundo conocido en las primeras centurias de nuestra época, donde sus fronteras se extendían abarcando desde el Océano Atlántico al oeste hasta las orillas del Mar Negro, el Mar Rojo y el Golfo Pérsico al este, y desde el desierto del Sahara al sur hasta las tierras boscosas a orillas de los ríos Rin y Danubio y la frontera con Caledonia al

⁵ *Ibidem*. p. 15.

⁶ Wikipedia. La Enciclopedia Libre. http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio_Romano. 29/04/2007 13:01.

⁷ <http://www.imperioromano.com/index2.htm>. 29/04/2007 13:02.

⁸ Wikipedia. La Enciclopedia Libre. http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio_Romano. 29/04/2007 13:01.

norte⁹; desarrollaron un sistema jurídico único y por lo cual fueron considerados como padres de nuestro derecho.

El fundo romano tiene confines santos, como los muros de la ciudad. Los confines son señalados con el ceremonial solemne y sagrado de la “*limitatio*”. Alrededor del *ager limitatus*, corre un espacio libre, de cinco pies, cuando menos: *Iter limitare*, en el campo; *ambitus*, en la Ciudad. “De modo semejante tiene la *urbs* su *pormerium* en torno a la cinta amurallada. En época antigua este espacio libre debió ser *res sancta* y, por tanto sustraída al comercio privado.”¹⁰

“La propiedad romana es perpetua. No se puede constituir un derecho de propiedad *ad tempus*”;¹¹ es decir que el pueblo romano que reconoció el derecho de propiedad del Estado sobre tierras con carácter imprescriptible y la facultad de éste para constituir la propiedad a favor del particular por medio de ritos y ceremonias especiales.

A medida que Roma se ensanchaban al conquistar a los pueblos circunvecinos, los territorios ganados iban a formar parte del “*ager publicus* (Cicerón. *De lege agr.*, II 15.) Pero, según la naturaleza de las tierras, se hizo de ellas un empleo diferente. Una parte se destinó a aumentar la propiedad privada, el *ager privatus*. Distinguiendo entre las tierras cultivadas y las tierras incultas.”¹²

“Las primeras se enajenaron en beneficio de los particulares, y se asignaron a veteranos a quienes el Estado quería recompensar sus servicios, o a los ciudadanos que se enviaban para fundar alguna colonia; estos eran los *agri assignati*.”¹³

“Para las tierras incultas el Estado procedió de otra manera. Se permitió a los ciudadanos ocupar de estas tierras todo cuanto quisieran tomar para cultivarlas, a cambio de pagar al Estado un censo, justificando su derecho de propiedad; y los terrenos así ocupados, *agri occupatori*, no dejaban de ser *ager publicus*. El ocupante no tenía la propiedad, pero sí la posesión, de donde

⁹ *Idem*.

¹⁰ IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano*. Ariel. 12ª. España. 1999. p. 156.

¹¹ *Ibidem*. p. 157.

¹² PETIT, Eugene. *Derecho Romano*. Porrúa. 22ª ed. México. 2006. p. 234.

¹³ *Ibid*.

viene el nombre de *posesiones*. Además, esta posesión fue protegida por el pretor, transmitiéndose hereditariamente y disfrutando de hecho el poseedor del *ager publicus* de derechos análogos a los del propietario.”¹⁴

Los fundos situados en las provincias pertenecen en propiedad soberana al pueblo romano o al emperador. Las tierras provinciales son dejadas a los particulares en simple goce, las cuales sólo pagaban un *tributum* al Estado o al príncipe.¹⁵

Para el Derecho romano no existe un precepto legal que reconozca el derecho del Estado a privar a un ciudadano, por razones de interés público, de su propiedad, difícilmente puede afirmarse que la expropiación por causa de utilidad pública es admitida en la época clásica.¹⁶

Un jurista de la época “Frontino, nos dice que si el propietario de un fundo no se muestra favorable a ceder la parte del terreno que es necesaria para la construcción de un acueducto público, se compra el fundo entero, para después vender las partes que no afectan a la obra, en términos de quedar a buen recaudo, tanto el derecho del Estado cuanto el del particular”.¹⁷

El propio Estado romano obligaba a los propietarios de los fundos ribereños a permitir la reparación por uso público, para los fines de reparación; del mismo modo, un precepto de las XII Tablas disponía que los propietarios de fundos confinantes con una vía pública, estaban obligados a mantenerla en buen estado.

Como se puede apreciar, a lo largo de la época antigua no hubo en sí un sistema de afectaciones, sino más bien de cómo regular la ocupación de la tierra, sin embargo fue en Roma, donde por virtud de su derecho, se reguló de una mejor forma las figuras de la propiedad y de manera incipiente a la expropiación; ya que si bien es cierto no existió la expropiación como tal, si de dieron formas de limitación de la propiedad como medidas públicas en algo que se denomina en términos actuales como causa de utilidad pública.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *cfr.* IGLESIAS, Juan. *Op. cit.* p. 160.

¹⁶ *cfr.* *Ibidem.* p. 164.

¹⁷ *Idem.*

2.2. En la Edad Media

En los siglos IV y V de nuestra era, entra en franca decadencia el Imperio Romano, la parte trascendental fue la división de Roma en dos: Occidente y Oriente, siendo ésta última denominada Bizancio. Por estos siglos la propiedad había sido absorbida prácticamente por terratenientes mientras que los latifundios, basados en el trabajo de los esclavos, eran el prototipo de los futuros dominios feudales. En estas centurias, terratenientes, así como los colonos y esclavos que cultivaban los latifundios se “contentaban” con lo que se producía en ellos.

Edad Media es el término utilizado para referirse a un período de la historia europea que transcurrió desde la desintegración del Imperio Romano de Occidente, en el año 476 d.C, siglo V, hasta el siglo XV con la caída de Constantinopla en 1453. También se señala como fecha de término la de la invención de la imprenta, en 1455 o el descubrimiento de América, en 1492.¹⁸

En este periodo el feudo y el latifundio tienen como índice común la gran acumulación de tierra, la inmensa concentración de bienes raíces, el acaparamiento de la mayor extensión de terreno, tanto rural como urbano, por unos cuantos señores feudales y latifundistas; este fenómeno se presenta debido a que en los primeros tiempos del feudalismo, “la nobleza preponderaba sobre el poder del Rey, siendo este, solamente, uno de los tantos feudatarios, a quienes los demás reconocían un derecho de supremacía. Los reyes luchaban por cambiar este derecho por el de soberanía, pero, como los feudos eran perpetuos, fue necesario el transcurso de muchos años, para que el poder real se consolidara.”¹⁹

La propiedad medieval se vuelve una entidad compleja y compuesta debido a que una vez desaparecido el imperio romano, aparecen varios poderes autónomos e inmediatos sobre la cosa, diversos en cualidad según las dimensiones de la cosa, que los han provocado y legitimado, cada uno de los cuales encarna un contenido propietario, un dominio (el útil y el directo), donde un solo sujeto, puede hacer de él, el titular de la propiedad sobre la cosa;

¹⁸ Wikipedia. La Enciclopedia Libre. http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Media. 29/04/2007 14:00.

¹⁹ COSSIO, José Lorenzo. *Apuntes para la Historia de la propiedad*. Manuel Porrúa. México. 1918. p. I.

siendo susceptible de propiedad privada cuando pertenezca al rey o a aquellas personas a quienes éste las haya cedido en usufructo.²⁰

Al ser el monarca el propietario absoluto de la tierra sin limitación alguna, lo será también de todas aquellas grandes o pequeñas extensiones que provengan de las guerras de conquista y que hayan pertenecido con anterioridad a los pueblos sometidos o subyugados.

Los antiguos propietarios de las tierras conquistadas no serán despojados de ellas, sino que quedarán considerados como inquilinos o aparceros del nuevo dueño, que lo es el rey, a quien deberán pagar el tributo respectivo con parte de los frutos que con el trabajo obtengan de la tierra.

Es en esta etapa cuando surgen, por un lado, el feudalismo como expresión de la gran propiedad privada, tanto agraria como urbana, y por otra parte, el municipio con sus fueros, consistentes en los privilegios establecidos para el comercio en los mercados, internos o externos.

Por un lado, en el pensamiento cristiano, la idea de propiedad-función social se presenta como un precepto de carácter moral dirigido al propietario individual. Según Santo Tomás, cuya obra es fuente de inspiración de la doctrina de la Iglesia católica hasta hoy " el hombre no debe en ningún momento tener las cosas exteriores como propias, sino como comunes, en este sentido, él debe comunicarlas fácilmente a las necesidades de los otros."²¹

En el caso de España quien mandaba y no compartía su poder era el soberano. Esto hacía que sus determinaciones sobre cualquier materia fueran inapelables y por consiguiente cumplidas al pie de la letra. En esa virtud, el soberano español repartía y constituía la susodicha propiedad privada sobre toda la extensión de su territorio, sin más requisito que la debida obediencia a sus mandatos por parte de sus súbditos, los beneficiados o favorecidos con las correspondientes dádivas, en nuestro caso, del suelo disponible y hasta de

²⁰ *cf.* GROSSI, Paolo. La propiedad y las propiedades. Un Análisis Histórico. Civitas. España. 1992. p. 108.

²¹ AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. *Op. cit.* p. 25.

aquel que hipotéticamente no lo era, como sucedió con el municipio por ejemplo.²²

En el caso de China, el desarrollo de las relaciones feudales tenía la particularidad de que el monopolio de la clase dominante sobre la tierra y el agua no revestía la forma de propiedad individual, sino la de patrimonio del Estado. Esto se debía igual que el establecimiento de la propiedad estatal en la época de la esclavitud, a cierta centralización de los trabajos públicos y a la amplia construcción de fortificaciones. Entonces, precisamente, empezó a construirse la Gran Muralla China.²³

Al final del periodo, junto a los feudos se encuentran las incipientes ciudades o Burgos en su fase de gestación, y al lado de los latifundios se hallan los ya para entonces grandes núcleos de población rural. Para dar protección a la referida propiedad privada era necesario crear una defensa legal y jurídica, la cual sería el Estado a través de todo el aparato que le caracterizará.

2.3 En la Edad Moderna y Contemporánea

La Edad Moderna es la tercera de las etapas en la que se divide tradicionalmente en Occidente la Historia Universal. En esa perspectiva, se considera Edad Moderna al periodo en que triunfan los valores de la modernidad (el progreso, la comunicación, la razón) frente al periodo anterior, la Edad Media, identificada con una Edad Oscura o paréntesis de atraso, aislamiento y oscurantismo. El espíritu de la Edad Moderna buscaría su referente en un pasado anterior, la Edad Antigua identificada como Época Clásica.²⁴

Desde una perspectiva más global, la Edad Moderna marcó el momento de la integración de dos mundos humanos que habían permanecido completamente aislados durante más de 20.000 años: América, el Nuevo Mundo, y Eurasia y

²² *cf.* DELGADO MOYA, Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana. Sista. Tomo I. México. 1989. p. 465.

²³ *Ibidem*. p. 470.

²⁴ Wikipedia. La Enciclopedia Libre. http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Moderna. 29/04/2007 13:15.

África, el Viejo Mundo. Cuando se descubrió el continente australiano se denominó Novísimo Mundo.²⁵

El paso del tiempo ha ido alejando de tal modo esta época de la presente que suele añadirse una cuarta edad, la Edad Contemporánea, es decir el periodo histórico comprendido entre el inicio de la revolución francesa y la actualidad. Esto comprende un total de 218 años, entre 1789 y 2007 dividido en acontecimientos históricos bien definidos y marcados por el avance tecnológico constante iniciado con la Revolución Industrial, así como por las mayores guerras conocidas en la historia de la humanidad.²⁶

El desarrollo de las ciudades y formas de vida urbana es uno de los fenómenos que mejor caracteriza a la civilización contemporánea. “La ciudad no es un hecho nuevo, lo que sí resulta algo nuevo es la transformación verificada en ella, lo que ha tenido por consecuencia que una población en ese entonces predominantemente rural, se vaya convirtiendo en otra predominantemente urbana.”²⁷

Una de las características de nuestro tiempo en tratándose de la propiedad, ha sido el crecimiento desmedido de las grandes ciudades, las cuales crecen hoy por sí mismas con la consecuente reducción de la población rural, motivo por el cual las grandes ciudades entraron en una especie de metamorfosis sin controles, la cual comienza porque en la ciudad se va acumulando una población constante de emigrantes que con gran rapidez se distribuye en las franjas más miserables y abandonadas, invadiendo propiedades ajenas o zonas de inadecuadas condiciones urbanas.

Es decir, que esta metamorfosis se presenta porque el ritmo de crecimiento de las ciudades es muy superior a las posibilidades de previsión de las autoridades, a su capacidad de asimilar los problemas, y generalmente a su cortedad de créditos para acometer las reformas de gran empeño que son las que ayudan a crear nuevas estructuras eficaces sin malgastar el dinero en reformas eventuales y de circunstancias.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ibidem.* http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Contempor%C3%A1nea. 29/04/2007 13:15.

²⁷ DELGADO MOYA, Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana. Sista. Tomo II. México. 1989. p. 33.

El crecimiento de la comunidad ha dicho Nels Anderson, es usualmente un proceso que camina trecho a trecho; aquí se construye, allá se derriba, aunque la actividad necesaria se demore. Las casas de una clase social estarán fuera de toda proporción para las necesidades de otras clases. La provisión de servicios públicos estará retrasada con respecto a las necesidades. El centro de la comunidad estará sobre construido, aunque se olviden las medidas necesarias para batallar con los problemas de circulación.²⁸

Por su parte Le Corbusier, en sus Principios de Urbanismo, manifiesta que el predominio de la iniciativa privada, inspirada por el interés personal y el hambre de la ganancia, se halla en la base de este lamentable estado de cosas. Hasta el momento no ha intervenido autoridad alguna consciente de la naturaleza y de la importancia del movimiento del maquinismo para evitar unos estragos de los que no es posible hacer efectivamente responsable a nadie. Las actividades quedaron, durante cien años abandonadas al azar, la construcción de viviendas o de fábricas, la ordenación de las rutas terrestres, fluviales o marítimas y de los ferrocarriles todo se ha multiplicado en medio de un apresuramiento y de una violencia individual que excluían todo plan preconcebido y toda mediación previa.²⁹

De esto se puede apreciar que el problema de las afectaciones, tan íntimamente ligado al urbanismo, tiene que ver también al problema de la circulación. Los gobiernos en varios casos se han dedicado con abrir avenidas o trazar calles, que originan así islotes edificados cuyo destino se abandona al azar de la iniciativa privada.

El Dr. Delgado Moya menciona que Smith Wallace, en su obra Sociología y Economía de la Vivienda maneja ciertos criterios, los cuales se pueden tomar como referencia para el presente trabajo:

La economía del movimiento de las nuevas ciudades no es realmente un problema del mercado de la vivienda, en el sentido estrecho de la palabra, aunque a menudo parece serlo, y a pesar de que generalmente son los organismos gubernamentales de la vivienda los que están más profundamente involucrados. Haría falta vivienda adicional para una población en crecimiento, ya sea que esta población quedará concentrada

²⁸ Citado por *Ibidem.* p.34.

²⁹ Citado por *Ibidem.* p. 36.

en la ciudad original no se atrajera hacia una comunidad nueva. (Sin embargo, los tipos de nuevas viviendas por construir podrían constituir parte del problema). Los elementos del problema son por un lado las economías externas del crecimiento urbano y por otro lado la posibilidad de expandir o mejorar los servicios públicos de la ciudad antigua. Es evidente que las economías externas (antes que los gastos públicos netos de confronten con ellas) serán sacrificadas al poner un límite a la expansión de la ciudad antigua. Los residentes de la ciudad nueva tendrán menos posibilidades de elegir entre comercios al por menor y servicios y menos oportunidades de empleo que si siguieran viviendo en la ciudad antigua. Las economías de escala en cuanto a producción, distribución y comercialización no se realizarán plenamente con una política consistente en desviar el crecimiento de la población hacia ciudades nuevas.

Estas pérdidas se compensan, según el parecer de muchos administradores y teóricos de las ciudades, por los gastos indispensables para expandir la ciudad viejas. El proceso de expansión sería extensivo (crecimiento hacia fuera a densidad constante) o intensivo (aumento de densidad a superficie existente) o alguna combinación de ambas modalidades. Las dos tropiezan con ciertos obstáculos en el gasto público. El crecimiento extensivo de la ciudad vieja, es decir su expansión en la periferia, larga la distancia que desde el centro han de recorrer los residentes. Cuando el tiempo de traslado llega a cierto límite (no es demasiado subjetivo reconocer que un viaje de dos horas en cada sentido es demasiado), el crecimiento subsecuente exige alguna innovación técnica que pueda sin peligro acelerar el tráfico de los traslados, y pueda suceder que esta tecnología no exista. Si es el costo monetario de los traslados el que ha llegado al límite (particularmente si gran parte de este costo está sufragado por un subsidio público de los transportes), el avance tecnológico necesario se refiere más a la eficacia que a la rapidez y seguridad. Aquí también es posible que no haya surgido la nueva tecnología. Entonces el crecimiento extensivo agota la energía de los viajeros o la capacidad física de la comunidad. La descentralización de las actividades del comercio, de los servicios y del empleo puede frenar el incremento potencial de los movimientos intraurbanos, pero esto sacrifica también algunas de las economías externas del crecimiento urbano.³⁰

Ahora bien, en el pensamiento jurídico moderno, una de las posturas más difundidas ha sido la de León Duguit. Utilizando la idea comtiana de la interdependencia social, Duguit sostenía que, debido a las transformaciones

³⁰ *Ibidem.* p. 42.

del Estado y el derecho durante el S. XIX, el propietario privado de la riqueza estaba sometido a la obligación de cumplir una función social ya que: "Por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un trabajo que sólo él puede realizar. Sólo del puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es una función social del tenedor de la riqueza."³¹

Uno de los elementos de la propuesta del Duguit, era el poner a prueba la validez misma de concebir la propiedad como un derecho. La mayoría de los juristas de las generaciones posteriores a la suya no lo siguió en este punto; pero su tesis tuvo un impacto tal, que muchos la han utilizado, privada de su sentido original, como una nueva justificación tanto de la subsistencia de la propiedad privada como de las restricciones que le son impuestas desde el poder público. Así, entre los tratadistas de derecho civil, se ha convertido en un lugar común el afirmar que la propiedad no "es", sino que "tiene" una función social; tesis que permitió justificar dos fenómenos que finalmente no resultaban antagónicos: el ascenso del Estado y la persistencia de la propiedad privada.³²

Esta nueva regla social no es sino una respuesta a la necesidad de hacer compatible la intervención del Estado en la economía (que regula la propiedad) con los intereses de la gran empresa (que ejerce la propiedad). De hecho la idea de responsabilidad social del propietario es parte de la doctrina que difunden algunas grandes empresas. Sin embargo, no se trata de una justificación general de la propiedad privada que sirva para todas las modalidades del capitalismo moderno, pues, por citar una de las corrientes más en boga, el pensamiento neoliberal esgrime sus propias justificaciones en los trabajos de autores como Milton Friedman y Frederick V. Hayek. Se trata, en el caso de la tesis de la propiedad-función social, de la expresión jurídica del Estado benefactor, que dice mantener una propiedad privada sujeta al interés público.³³

³¹ Citado por AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. *Op. cit.* p. 26.

³² *Idem.*

³³ Citados por *ibidem.* p. 27.

La generalización de la idea de propiedad-función social en este contexto puede confirmarse no sólo por el hecho de que la mayoría de los países occidentales en los que ha predominado un Estado intervencionista la han utilizado para limitar las facultades del propietario, sino también porque, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, en un documento del Departamento para Asuntos Económicos y Sociales, se afirma que "existe una gran preocupación en el sentido de que el concepto de la propiedad de la tierra debería poner énfasis en el papel de la tierra como recurso natural y en que su utilización debería beneficiar al conjunto de la sociedad" (ONU, 1975. Tomo VII:8).³⁴

2.4.1 Época Precolombina

Recibe el nombre de época precolombina al periodo que va desde la llegada de los seres humanos a tierras americanas hasta la conquista española en el siglo XVI.³⁵ Antes de la llegada de los españoles el territorio que comprendía lo que hoy son los Estados Unidos Mexicanos (México), no era un Estado desde el punto de vista moderno, sino un conjunto de ciudades-estado o si se me permite la expresión de "civilizaciones" diseminadas a lo largo de lo que se conoce como Mesoamérica y en otros casos de Aridoamérica u Oasisamérica, territorios que culminarían siendo parte del virreinato de la Nueva España.

En el caso de los pueblos del norte del país en la región que se denomina Aridoamérica, aunque carecían de sanciones sociales protectora del derecho de propiedad, tenían clara conciencia del derecho territorial, ya sea de los lugares de estacionamiento habitual de las bandas, como de los territorios de recorrido, correspondientes al conjunto de bandas vinculadas por la lengua y el parentesco.

Los chichimecas, que eran uno de los principales grupos del norte, aunque carecían de sanciones jurídicas protectoras del derecho de propiedad, si contaban con alguna conciencia del derecho territorial, tanto tratándose de los

³⁴ *Idem.*

³⁵ Wikipedia. La Enciclopedia Libre.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_M%C3%A9xico_\(%C3%89poca_Precolombina\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_M%C3%A9xico_(%C3%89poca_Precolombina)) 29/04/2007 13:30.

lugares de estacionamiento habitual de sus bandas, como de los territorios recorridos.³⁶

Mesoamérica fue sin lugar a dudas el lugar más importante en cuanto a asentamientos humanos se refiere, de lo que hoy es México, su zona abarcaba aproximadamente el sur de México (a partir de una línea que discurre desde el río Fuerte, baja hacia el sur hasta los valles del Bajío y luego sigue con el rumbo norte hasta el río Pánuco), y los territorios de Guatemala, El Salvador, Belice, y las porciones occidentales de Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Se trata de una macrorregión cultural de gran diversidad étnica y lingüística, cuya unidad cultural se basa en aquello que Paul Kirchhoff definió como el complejo mesoamericano³⁷, donde se desarrollaron importantes culturas, las cuales dejaron valiosos legados, artísticos, científicos y culturales.

Cabe aclarar que aun cuando pudiera decirse que su derecho no fue tan avanzado como lo fue el romano, tenían reglas bien establecidas en cuanto a la propiedad se refería.

El pueblo azteca, guerrero por naturaleza, fue capaz dadas sus características militares y de organización, de crear una hegemonía sobre los pueblos del Altiplano Central y más allá, donde sometió a los pueblos adyacentes y los obligó al pago de tributos.

Las tierras comunales de los indios tuvieron sus orígenes antes de la llegada de los españoles y sus antecedentes inmediatos se encuentra en el calpulli, que era la célula de organización social azteca. “El calpuli era el barrio de una agrupación humana que tenía como elemento común la pertenencia a un linaje antiguo y que contaba con un jefe (el calpulle). Su organización superaba las características del clan tradicional ya que se encontraba subordinada a un poder central muy importante: El estado Azteca.”³⁸

Las tierras del calpulli se llamaban calpullalli y pertenecían a la comunidad que formaba el barrio. En su organización se encontraban tierras comunes y parcelas individuales. Las primeras eran trabajadas en común para satisfacer

³⁶ DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo I. p. 47.

³⁷ Wikipedia. La enciclopedia libre. <http://es.wikipedia.org/wiki/Mesoam%C3%A9rica> 29/04/2007 13:35.

³⁸ CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad. Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. UAM. México. 2001. p. 26.

las necesidades del calpulli, como el pago del tributo al Estado Azteca, sufragar los gastos de los templos y sacerdotes, etc. Las segundas eran parcelas que se entregaban a cada familia y que se denominaban "tlamilpa". La parcela se daba en usufructo y se transfería de padres a hijos; ninguna parcela podía venderse pero sí era lícito arrendar las tierras sobrantes. La familia perdía la posesión si no se trabajaba o si se trasladaba a otra parte.³⁹

Estas características se modificaron una vez culminada la conquista. La colonización española en general aprovechó la estructura socioeconómica de los indios y en los primeros años sólo sustituyó a la teocracia indígena. Esta situación trajo pocos cambios para la organización de la tierra de los indios, pero esto no implicó la ausencia de la violencia y el despojo en la reorganización de la nueva sociedad.

Por su parte, López Austin señala que: "La constitución (de la propiedad) era el reflejo de la divinidad, de la división cuaternaria, de los trece cielos, del orden cósmico. Por este reflejo el poder estaba en la dualidad, en la representación masculina del Tlatoani y en la femenina del Cihuacóatl; el ejército estaba gobernado por dos grandes militares; el clero tenía a la cabeza dos supremos sacerdotes... desde la inicial división de México-Tenochtitlan, aproximadamente, en 1321, parece existir el sincretismo en el pensamiento de sus fundadores. En el centro de lo que había de ser su ciudad se erigió el humilde templo de Huitzilopochtli, y en él se unieron los vértices de las cuatro divisiones mayores, los campán denominados Moyotlán, Teopan: Atzacualco y Cuepopan, repartiéndose entre ellos los calpulli fundadores, que llevaron consigo, sus Calpulteteo o dioses particulares."⁴⁰

El llamado teccalli o casa señorial, corresponde al linaje entendido como un grupo de parientes que tiene un antecesor común. El término puede definirse "como una entidad que depende de un señor o teuctli y comprende ante todo las tierras de la casa con sus dependientes y el título de su señor, que es uno de los dirigentes en la organización política de su señorío". La casa señorial sería una corporación económica y política en la que la tierras estaban

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Cfr.* LÓPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlan. U.N.A.M. México. 1961. pp. 16 y 26.

divididas en categorías distintas de acuerdo a los rangos de sus integrantes: tierras exclusivas del teuctli o señor, tierras de los pillis o nobles descendientes del señor y tierras distribuidas a los macehuales dependientes a cambio de tributos y servicios personales. Sin embargo, la tierra de los nobles y del teuctli no deben ser consideradas como propiedades privadas en el sentido pleno y moderno del término y tampoco, desde luego, quienes las poseían eran terratenientes. Este tipo de propiedad tenía límites en la herencia y en las ventas. La distribución era un hecho político que asignaba a cada estamento un tipo diferente de tierra.⁴¹

Carlos H. Alba en su obra *Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo Mexicano* hace un estudio comparado siguiente:

Título II

De las Cosas

Capítulo Único

De los Bienes y la Propiedad

Art. 435. La propiedad del suelo sólo será susceptible de propiedad privada cuando pertenezca al Rey a aquellas personas a quienes éste la haya cedido en usufructo.

Art. 440. Los antiguos propietarios de las tierras conquistadas no serán despojados de ellas, sino que quedarán considerados como inquilinos no aparceros del nuevo dueño, que lo es el Rey, a quien deberán pagar el tributo respectivo con parte de los frutos que con su trabajo obtengan de la tierra.

Art. 442. El Rey podrá enajenar sus tierras por donación: I.- A los nobles. II.- A los guerreros. III.- A los jueces, magistrados y funcionarios.

Art. 449. Cuando la familia noble poseedora de la tierra se extinga, cuando deje el servicio del Rey o cuando sea expulsada del mismo, las tierras que le hayan pertenecido en usufructo volverán a la propiedad del monarca, quien podrá darlas nuevamente a otros servidores nobles.⁴²

Hasta aquí con los aztecas. Por otra parte, en cuanto a la propiedad y la tenencia de la tierra, entre los mayas del Posclásico como posteriormente entre los de la época colonial, ha recibido menos atención y se ha popularizado la

⁴¹ BRACAMONTE Y SOSA, Pedro. *Los Mayas y la Tierra. La propiedad indígena en el Yucatán colonial*. Miguel Ángel Porrúa. México. 2003. p. 14.

⁴² Citado por DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo II. p. 486.

idea de una forma de tenencia comunal con pequeños fragmentos de propiedad privada. Entre las formas posibles de tenencia de la tierra se tienen:

1. Tierras del Estado, llamadas también *cuchcabales*, y que se conciben como tierras de jurisdicción o territorio político.
2. Tierras del pueblo, que serían divisiones de tierras asignadas a los pueblos que conformaban una provincia.
3. Tierras de la parcialidad, o *cuchteel*, parecido al *calpulli*, pero de las cuales no se ha logrado definir en forma precisa el tipo de dominio ejercido sobre ellas.
4. Tierras de linaje, que eran subdivisiones de tierra dentro de cada parcialidad y que correspondían a grupos familiares o linajes patrilineales.
5. Tierras de la nobleza, esto es, tierras de señorío o de los linajes reinantes.
6. Tierras de los particulares, conseguidas mediante el esfuerzo personal o la inversión de capital.⁴³

2.4.2. La Colonia

La Colonia, es el periodo de la Historia de México que abarca desde la caída de la Gran Tenochtitlán en 1521, hasta la consumación de la Independencia respecto a la corona española en 1821. En este periodo el territorio de lo que actualmente es México se encontraba dentro del llamado Virreinato de la Nueva España, el cual “fue el nombre dado por la administración española a la región del continente americano comprendida por el actual México, más los actuales estados de California, Nevada, Colorado, Utah, Nuevo México, Arizona, Texas, Oregon, Washington y partes de Idaho, Montana, Wyoming, Kansas, Oklahoma y Louisiana en los Estados Unidos de América. La parte suroeste de Columbia Británica en Canadá. A su vez, tanto la Capitanía General de Guatemala (comprendida por los actuales países de Guatemala, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua), como la de Cuba (actuales Cuba, República Dominicana, Puerto Rico, Trinidad y Tobago y

⁴³ BRACAMONTE Y SOSA, Pedro. *Op. cit.* p. 19.

Guadalupe), las Filipinas y Guam, fueron administradas a través del Virreinato de Nueva España”⁴⁴

Hablar del periodo colonial es hablar de Derecho indiano, entendiendo este como el conjunto de normas, instituciones y principios filosófico-jurídicos que España aplicó en sus territorios de ultramar, a los que llamó Indias Occidentales, de ahí el nombre de indiano con que se designa este derecho histórico.⁴⁵

Hay que destacar la importancia que tuvieron las Bulas de Alejandro VI, ya que estas repercutieron directamente respecto a la propiedad de la tierra en el periodo que comprende desde la conquista y hasta la promulgación de la Constitución de 1917.

Al respecto es de citar que se expidieron cinco Bulas, de las cuales destacan tres: “la **Inter Caetera** del 3 de mayo de 1493, la **Inter Caetera** del día siguiente y la **Hodie Siquidem** del 4 de mayo de 1493, siendo la más importante la primera, toda vez que en ella se hace referencia de manera expresa y sin lugar a dudas, a la donación que el Papa Alejandro VI hizo a favor de los reyes católicos de las tierras que más adelante constituyeron la Nueva España.” Esta donación constituyó según Delgado Moya, el fundamento legal con el que pretendió justificarse la conquista, y que incluso, los propios constituyentes tomarían en cuenta tal hecho al redactar el artículo 27 constitucional, aunque la aplicación de la teoría de la reversión fue un tanto cuanto indebida, para justificar también la propiedad originaria de la Nación, que está implícita en tal disposición legal.⁴⁶

“La primera *Intercaetera*, de 3 de mayo de 1493, alaba el esfuerzo de los Reyes Católicos por extender la fe cristiana, la cual los llevó a la reconquista de Granada y a buscar nuevas islas y tierra firme enviando al efecto a Cristóbal Colón. El Papa les solicita que no abandonen este esfuerzo y que a los habitantes de las nuevas tierras, a los que se supone “aptas para abrazar la fe católica” “queríais y debáis inducirlos a que reciban la profesión cristiana”. Por ello, “*motu proprio*”, esto es, por propia

⁴⁴ Wikipedia. La enciclopedia libre. http://es.wikipedia.org/wiki/Virreinato_de_Nueva_Espa%C3%B1a 29/04/2007 13:50.

⁴⁵ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. Historia del Derecho Mexicano. Oxford. Tomo II. México 2003. p. 1.

⁴⁶ DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo I. p. 61.

iniciativa, usando Alejandro VI de la “autoridad de Dios omnipotente concedida a San Pedro y del vicariato de Jesucristo que ejercemos en la tierra dona, concede y asigna perpetuamente: A vos y vuestros herederos los reyes de Castilla y León... todas y cada una de las tierras e islas ya citadas, así las desconocidas como las hasta ahora descubiertas por vuestros enviados y las que bajo el dominio de otros señores cristianos no estén constituidas en el tiempo presente (y) os mandamos, en virtud de santa obediencia, que conforme ya prometisteis y no dudamos dada nuestra gran devoción y magnanimidad real que lo haréis, que debéis destinar a las tierras e islas citadas varones probos y temerosos de Dios, doctos, peritos y expertos para instruir a los residentes y habitantes citados en la fe católica e inculcarles buenas costumbres.”⁴⁷

“La segunda *Intercaetera* castellana, fechada el 4 de mayo de 1493 (extendida el 28 de junio de ese año; pero antedatada), una vez equiparados los reinos castellanos y portugueses hace donación a los reyes de Castilla y León y sus sucesores de: Todas las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrir, halladas y por hallar hacia el Occidente y mediodía, haciendo y constituyendo una línea desde el polo ártico, es decir, el septentrión, hasta el polo antártico, es decir, el mediodía, que estén tanto en tierra firme como en islas descubiertas y por descubrir hacia la India o hacia otra cualquier parte, la cual línea diste de cualquiera de las islas que se llaman vulgarmente Azores y Cabo Verde cien leguas hacia el occidente y el medio día, siempre que por otro rey o príncipe cristiano no estuviesen actualmente poseídas con anterioridad al día de la Navidad de Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, en el cual comienza el presente año de mil cuatrocientos noventa y tres, con cargo, en virtud de santa obediencia, de enviar diligentemente varones probos y temerosos de Dios, doctos peritos y expertos para instruir a los residentes y habitantes citados en la fe católica e inculcarles buenas costumbres.”⁴⁸

Acerca de la legitimación o derecho de propiedad de las tierras descubiertas en el continente americano, el padre Francisco de Vitoria, catedrático en Teología de la Universidad de Salamanca y padre del Derecho Internacional, al respecto de que si abundaban las razones que tendían a poner en paz las conciencias españolas con el apoderamiento de los bienes de indios, Vitoria

⁴⁷ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. Manual de Historia del Derecho Indiano. UNAM. México 1994. p. 29.

⁴⁸ *Ibidem*. p. 30.

argumentaba que la infidelidad no era impedimento para ser verdadero propietario; que el hereje podía lícitamente vivir de sus bienes y disponer de ellos ya que ni el pecado de infidelidad ni otros pecados mortales impiden que los bárbaros sean verdaderos dueños, tanto pública como privadamente, no pudiendo los cristianos ocuparles sus bienes por este título.⁴⁹

Y agrega luego: “Dios y la naturaleza no les faltan en lo que es necesario para la mayor parte de la especie. Para concluir que antes de la llegada de los españoles, los indios eran verdaderos dueños, tanto pública como privadamente. De donde no era lícito despojar de sus cosas a esos indios, pues al hacerlo cometían hurto o rapiña, lo mismo que se hiciera a los cristianos.”⁵⁰

Por su parte Fray Bartolomé de las Casas considera que por derecho natural, los infieles son legítimos señores de lo suyo, aun cuando cometan pecados graves y constituyen verdaderas sociedades políticas que deben ser respetadas: “Entre los infieles que tienen reinos apartados, que nunca oyeron nuevas de Cristo ni recibieron la fe, hay verdaderos señores, reyes y príncipes y el señorío y dignidad y preeminencia real les compete de derecho natural y derecho de gentes, en cuanto el tal señorío se endereza al regimiento y gobernación de los reinos confirmado por el derecho divino evangélico. Quitarles sus tierras o destituir a sus señores constituían actos tiránicos”⁵¹

Aunque De las Casas reconoce el valor de la bula *Intercaetera* va variando en el tiempo su manera de entenderla. Hasta 1542 considera que hay una donación papal pura y simple a los reyes castellanos y es posible someter a los indios si bien por medios pacíficos. Desde 1542 estima que hay en ella una condición suspensiva para la adquisición del dominio de las Indias que es la conversión de los aborígenes. Antes que se produzca ésta sólo existe una mera expectativa por parte de los reyes castellanos.⁵²

Además, entre los títulos invocados está el de la ocupación o invención, que significaba que el descubridor de tierras que no pertenecieran a otro (*res nullius* o *res derelictiae*) podía adquirir el dominio de ellas por aprehensión material e

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo I. p. 70.

⁵¹ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. *Op. cit.* p. 39.

⁵² *Idem.*

intención de hacerlo. Muy pocas, sin embargo, eran las tierras de Indias que no tuvieran dueño. Ante ello, algunos protestaron que los indígenas no eran dueños de sus tierras, basándose en que, por sus delitos contra naturaleza (sodomía, antropofagia, incesto, etc.), habrían perdido todo derecho.

Este mismo argumento de los delitos contra natura, se utilizó también independientemente: los indios por la comisión de tales pecados habrían perdido no sólo el dominio de sus tierras sino que también la libertad de sus personas y, consiguientemente, el derecho a gobernarse.⁵³

Con la caída del imperio mexica, ciudad y derecho urbano fueron suplantados, sustituidos y contrariados por los españoles. Para lograr lo anterior, emplearon el sistema siguiente: “Apropiación del suelo mediante el uso del despojo, conllevado en la encomienda y el corregimiento y, sobre todo, con el opio del pueblo: la religión católica, que sirvió eficientemente como un narcótico para soslayar todas las injusticias que se realizaron en contra de estos.”⁵⁴

Al igual que en el centro de México, en Yucatán los españoles concibieron como un derecho de conquista el despojo de las tierras indígenas. Sin embargo, la usurpación fue una realidad en la vida colonial yucateca, en donde se pueden identificar las tres categorías del despojo agrario que postuló Hildeberto Martínez para la zona de los señoríos de Tecamachalco y Quecholac:

- La Explotación, es decir la ocupación de tierras por medio de la fuerza, empleándose incluso recursos aparentemente legales.
- La usurpación sublimada, mediante los matrimonios y las donaciones de tierras a la Iglesia y a los santos patronos, y
- La usurpación legal, efectuada a través de las mercedes reales y la composición de tierras.⁵⁵

En la península yucateca, la usurpación legal fue la norma y se puede identificar más específicamente, al mercado como un engranaje muy dinámico del despojo. Las comunidades indígenas, sin embargo, no afrontaron la

⁵³ *Ibidem.* p. 38.

⁵⁴ *cfr.* DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo II. p. 87.

⁵⁵ BRACAMONTE Y SOSA, Pedro. *Op. cit.* p. 151.

enajenación de sus tierras pasivamente, pues sus dirigentes trataron de implementar una política que impusiera restricciones en el uso del suelo a los nuevos propietarios y que atenuara las repercusiones negativas de la ganadería.

J.M Houston, narra que para construir la Ciudad de México, los españoles conservaron las calzadas y los canales, así como la gran plaza central, pero cortaron las calles rectas de este esquema. Los indígenas, forzados a vivir en los suburbios, construyeron sus viviendas de modo irregular y sin calles regulares.⁵⁶

A partir de 1520, se aplicó un plan estándar por toda la Nueva España, tanto en la construcción de los nuevos centros urbanos españoles como en el desplazamiento y la consolidación de los centros indígenas. Tras la construcción de la Ciudad de México, al plan estándar parece haberse difundido por toda la América Hispana.⁵⁷

En efecto, tanto el derecho de conquista como el despojo, realizados por los españoles, dieron lugar al nacimiento del derecho urbano, desconocido hasta entonces en América, en la fundación de nuestra ciudad.

Cabe hacer mención que había habido confiscaciones de tierras antes de la conquista, como es el caso de las tierras de Moctezuma, pero dentro de su propia política. La diferencia la confiscación entre los aztecas y como se dio en la Colonia radicó en la intención.⁵⁸

La Corona española al conquistar y colonizar lo que hoy es México, se valió principalmente del Derecho, representado por la encomiendas y por las mercedes reales. En efecto, por conducto de estas Instituciones, España pudo conquistar primero y después mantener la tierra para su corona, creando desde entonces la propiedad privada de los bienes raíces en el Nuevo Mundo.

Las primeras formas de propiedad privada, que se manifestaron en la Nueva España, fueron el reparto que se hizo a los conquistadores, como retribución de sus trabajos y de los gastos que habían erogado para hacer la conquista.

⁵⁶ Citado por BENÍTEZ, Fernando. *The Century After Cortés*. Era. México. 1962. p. 3.

⁵⁷ DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.*. Tomo II. p. 89.

⁵⁸ *cf.* GIBSON, Charles. *Los aztecas bajo el dominio español. 1519-1810*. Siglo XXI Editores. México. 1977. p. 417.

El Rey reservó para sí "la soberanía de nuestra real justicia o sea el dominio inminente". Era facultad del monarca adjudicar la tierra, y nunca fijó un límite de extensión: así que las mercedes, como se llamaban los títulos que se expidieron, amparan superficies variables.⁵⁹

Las tierras de los pueblos de indios fueron concedidas por la Corona española a los indígenas. El soberano concedía sólo el dominio útil de las tierras reservándose la Corona el dominio directo de las mismas. La propiedad indígena tenía diferentes modalidades, las tierras podían ser individuales o comunales; las primeras estaban en manos de caciques de los pueblos, quienes estaban facultados para adquirir o vender tierras; estas se obtenían por dotación de la Corona, por concesión de los caciques o por compraventa a otras comunidades o propietarios.⁶⁰

Dentro de la propiedad privada individual de la que eran dueños los Reyes, no podían dejar que se creara en América propiedad particular alguna que quedaría opuesta a la de ellos, y solo concedieron permisos precarios y revocables de ocupación y posesión, que llevaban un nombre de gracia, puesto que se llamaban **mercedes**, las cuales fueron los primeros antecedentes de la propiedad privada; con el tiempo se dio paso a la formación de haciendas y a la constitución de la propiedad española con títulos legales que permitían su intercambio.

En este sentido Antonio Dougnac dice que la merced de tierras es el acto administrativo, expresado en un documento oficial, por el cual se cedían a un particular o comunidad determinadas tierras afectadas a ciertos servicios, cargas u obligaciones, cuyo incumplimiento ocasionaba la resolución de la cesión. El derecho mismo recibía también el nombre de merced. Mediante las mercedes de tierra la Corona hacía uso del sistema premial con que iba recompensando a quienes le habían servido bien, exigiéndose, por disposición de 19 de mayo de 1525, que los que ya tuvieran tierras y solares en un pueblo no lo pudiesen adquirir en otro, salvo que hubiesen vivido ya los cuatro años que se les exigía.⁶¹

⁵⁹ *cf.* COSSIO, José Lorenzo. *Op. Cit.* p. XXI.

⁶⁰ CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad. *Op. cit.* p. 27.

⁶¹ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. *Op. cit.* p. 402.

En cuanto a las encomiendas, Solórzano las compara con varias figuras jurídicas. En primer lugar con la enfiteusis o derecho de superficie, en cuanto al que lo concede, conserva el dominio directo otorgando sólo el útil: en la encomienda el dominio directo de los tributos lo tiene el Rey, que solo otorga el provecho de ellos al encomendero. También las compara con el usufructo por razones similares; el propietario retiene el dominio de la cosa (el Rey retiene el del tributo) y el usufructuario sólo tiene derecho a gozar de la cosa mientras viva (el encomendero goza del tributo). Las equipara también a los mayorazgos: siendo esto así parece que podemos tener por dueños verdaderos de los indios y de sus tributos a los encomenderos mientras los gozan, como lo son por los días de su vida los poseedores de los mayorazgos según la más común opinión. Pero en seguida se revuelve contra esta posición, pues hay quienes reputan a los poseedores solo por usufructuarios o fideicomisarios. También los compara con los feudos, porque en efecto se parecen en el origen de su introducción, en el modo y derecho de gozar, en la prohibición de no enajenar, en la necesidad de restituir y de acudir al servicio militar del señor del directo dominio; pero son tantas las diferencias con los feudos propiamente tales que Matienzo, a cuyo estudio se refiere Solórzano, opinaba que debía llamárselos feudos impropios, irregulares o degenerantes. Por último, considera que el mayor parecido lo tienen con las donaciones modales porque aunque se dan en remuneración de servicios tienen mucho de gracia y liberalidad, que es propio de las donaciones.⁶²

La cesión es por dos vidas: la del encomendero y su sucesor, transcurridas las cuales se produce el derecho de reversión, esto es, vuelven los indios a estar en cabeza del Rey, quien podrá encomendarlos o no a su arbitrio. Pero en la práctica fue corriente que se pidieran prórrogas de las encomiendas. Lo que la Corona concedió por vía de simulación y, naturalmente, exigiendo algún donativo. Al virrey Luis de Velasco *el viejo*, se le autorizó en 1555 para extenderla encomienda por una tercera vida por la vía señalada. En 1607 se amplió la posibilidad hasta la cuarta generación y casos hubo de una quinta.⁶³

⁶² Citado por *Ibidem.* p. 348.

⁶³ *Ibidem.* p. 347.

Tiene el encomendero respecto a al Corona la obligación de habitar las provincias donde estuviesen sus encomiendas, lo que es una consecuencia de las medidas que exigió Cortés en su encomienda. Esto en razón de que para la conversión de las gentes de estas partes la principal causa es que los españoles que en ellas poblaren y de los dichos naturales se hubieren de servir tengan respeto a permanecer en ellas y no estén cada día con pensamiento de dejarla e irse a España.⁶⁴

Por otra parte las estancias de tierras relativamente extensas que se cedían para su explotación agrícola o ganadera (en el caso de los hatos de ganadería). Se exigía que la tierra fuera labrada en un determinado lapso, que se la poblara y se residiera por un cierto periodo de tiempo, normalmente cinco años según rezan las Ordenanzas de nuevos descubrimientos y poblaciones de Felipe II de 1573, y que no menoscabaran los derechos de los indios. Al igual que respecto de las propiedades urbanas estaba prohibido traspasarlas a conventos o personas eclesiásticas.⁶⁵

Se ve así como el dominio directo de la Corona podía liquidar a la propiedad individual por falta de cumplimiento de su función social.

Conforme a la Ley de 20 de octubre de 1535 no podían ir a parar tierras mercedadas a la Iglesia. Carlos III, según la expresión de la época confiscó (hoy se diría nacionalización) los bienes de los jesuitas; Carlos IV confiscó y vendió, los bienes de las órdenes mendicantes, hospitalarias y otras, y aplicó su producto al pago de los vales reales, o sea de la deuda pública de la Nación; los gobiernos, después, en la época independiente, vendieron los restos de aquellos bienes, confiscaron los bienes de la inquisición, los de las órdenes religiosas, los de beneficencia, los de instrucción pública, los de las corporaciones civiles o ayuntamientos, muchas propiedades privadas, con pretexto de los deslindes de terrenos baldíos, y muchas otras, aun sin pretexto legal, como los de la señora Ibarra de Zuloaga, y todos estos bienes, después de confiscados sin haber pagado nada a sus legítimos dueños, fueron vendidos

⁶⁴ *Ibidem.* p. 342.

⁶⁵ *Ibidem.* p. 404.

con pretexto de formar la propiedad privada, distribuyéndola en forma más conveniente; entrando sus productos al tesoro nacional.⁶⁶

A diferencia de los señores indígenas, la Corona reconoció la propiedad privada de los indios, tanto de los pueblos como de individuos.

Indefectiblemente protestó la Iglesia en relación con los múltiples casos de despojo. Es citado el parecer del definitario franciscano en 1565, acabado que concluye que no es lícito en forma alguna quitarle a nadie, y menos a los indios, lo que es suyo. Más enérgico, quizás intemperante, fue el parecer razonado de Fray Bartolomé de las Casas. Envuelto en el problema de tierras iba el de la reducción de los indígenas. En este sentido trabajaron los prelados para que no se hiciesen reducciones sin compensar las tierras. Guardamos memoria de respeto a las tierras de indios en las leyes de 27 de febrero de 1531 y 4 de abril de 1532, donde jamás necesitaron los indios los títulos de la Corona. Legalmente debían ser respetadas sus posesiones.⁶⁷

Ahora bien, entre las autoridades cabe mencionar al Cabildo, misma que se ocupaba del correcto trazado de plazas, calles y acequias, de la iluminación de la ciudad y de la limpieza de la misma. En las ciudades cabeceras de Audiencias, las obras públicas debían ser determinadas con acuerdo del presidente o del oidor más antiguo. Además en un primer tiempo, los cabildos se consideraron facultados para otorgar mercedes de tierras y de aguas, lo que la Corona hubo de frenar por corresponderle a ella en 1589.⁶⁸

De lo anterior se desprende que si el Rey tenía dominio primordial sobre los bienes, podía afectarlos a determinados fines constituyéndolos:

- a) En propiedad fiscal, como por ejemplo declarar que determinado predio es hacienda del Rey (No en cuanto persona privada sino en cuanto a monarca) o destinar un predio para construir ahí un edificio público, por ejemplo, la Real Audiencia;
- b) En propiedad de uso público, como serían calles, plazas, puertos, ejidos, riberas de ríos o del mar, etc.;

⁶⁶ *cf.* COSSIO, José Lorenzo. *Op. Cit.* p. XXIX.

⁶⁷ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio *Op. cit.* p. 176

⁶⁸ *Ibidem.* *Op. cit.* p. 177.

- c) Podría destinar algún bien a su patrimonio privado (lo que se sabe no se hizo) y;
- d) Podía asignarla a los particulares, generándose una merced.

La afectación de estos bienes en los términos indicados no implicaba que la Corona perdiera su dominio primordial o radical. Para que tal ocurriera habría que tenido que perder su soberanía. Ello es bastante interesante porque implica la posibilidad de reafectación de estos bienes: Un bien asignado a un particular podía retornar a la Corona si no se cumplía con determinados servicios, cargas u obligaciones impuestos: un bien de uso público podía pasar a ser fiscal, etc.⁶⁹

En esta época se tenían dos mecanismos para combatir una norma inadecuada:

1. El principio de “obedecer pero no cumplir”
2. El recurso de suplicación, que cabía contra cédulas, provisiones, bandos, etc., pero no contra leyes generales ni contra pragmáticas.⁷⁰

2.4.3 En el México Independiente

En este periodo la propiedad particular del indígena desapareció prácticamente y sólo subsistió aquella que era de tipo comunal. Este hecho lo reconocieron sus leyes, tanto realistas como insurgentes. Las Leyes de Colonización del México Independiente quisieron resolver este problema dándoles tierras baldías en lugares despobladas; sin embargo estas leyes fueron ineficaces tanta porque no observaron la peculiar ideología del aborigen arraigada durante siglos, por la encomienda, al lugar de su origen, como porque su secular ignorancia, les impedía conocer y acogerse al beneficio de las Leyes de Colonización. En consecuencia, durante esta época, las leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar tierras para obtenerlas.⁷¹

⁶⁹ *Ibidem.* p. 402.

⁷⁰ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. *Op. cit.* Tomo II. p. 33.

⁷¹ DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo I. p. 22.

Nos relata el Maestro Mendieta y Núñez que el poder de España sobre las indias se instituyó por medio de dos hechos: la conquista y la colonización, hechos que por su misma naturaleza son de orden público y en los que no puede fundarse el pretendido derecho de propiedad privada de los Reyes de España sobre todas las tierras de América.⁷²

Sin embargo, contra el Monopolio de la propiedad religiosa y de los particulares, que prevaleció durante el periodo colonial, deshecha la propiedad de los naturales, en la etapa de la Independencia, México, por conducto de sus dirigentes, se propone la creación de la pequeña propiedad de la tierra como un nuevo sistema de redistribución de las riquezas nacionales tendiente a acabar con el latifundismo hasta entonces imperante.

La tierra, como recurso natural, era abundante. Además gracias al auge de la minería, la tierra aparecía antaño como un factor económico de primera categoría en la escala de valores de la riqueza, estuviera o no cultivada.

Manuel González Ramírez apunta que “la propiedad, monopolizada por un reducido número de propietarios que es característica del antiguo régimen, se contrapone, en lo histórico y lo político, la tendencia del Nuevo Régimen a dividir la propiedad, así como a multiplicar el número de propietarios. Teóricamente y en la realidad también se procura en este régimen respetar la tenencia indígena, y restituirla a sus titulares aborígenes cuando ha sido objeto de despojos.”⁷³

En relación a las Bases Constitucionales, contenidas en 14 artículos, expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, es de decirse que no tocan a la propiedad territorial, en cuanto a particulares y comunidades se refiere.

Por su parte, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, aluden al derecho de propiedad inmueble en la primera y en la cuarta de sus leyes, conforme a sus términos siguientes:

⁷² Cfr. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Problema agrario en México. Porrúa. México. 1975. p. 155.

⁷³ GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel. La Revolución Social de México. FCE. Tomo III. México. 1974. p. 79.

“En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman; los representantes de la Nación mexicana, delegados por ella para constituir la del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en Congreso general, han venido en declarar y declaran las siguientes:

LEYES CONSTITUCIONALES

Primera. Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República

Artículo 2.- Son derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuera calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo;”⁷⁴

“Artículo 13.- El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz, si no se ha vecindado ella, casarse con mexicana y se arreglase a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando que establezcan las leyes.

Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización.”⁷⁵

“Ley Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo

Artículo 18.- No puede el Presidente de la República:

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3, Artículo 2, de la primera ley constitucional;”⁷⁶

⁷⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* p. 206.

⁷⁵ *Ibidem.* p. 208.

Es importante señalar el voto particular de fecha 23 de junio de 1856, que el Diputado constituyente Ponciano Arriaga presentó respecto al derecho de propiedad el cual señala en la parte conducente:

“En el estado presente, nosotros reconocemos el derecho de propiedad y la reconocemos inviolable. Si su organización en el país presenta infinitos abusos, convendrá desterrarlos; pero destruir el derecho, proscribir la idea de propiedad, no solo es temerario, sino imposible: La idea de propiedad lleva inherente la de individualidad, y por más que se haga, dice un autor luminoso, habrá siempre en la sociedad humanados cosas, la sociedad y el individuo: este no puede vivir sin aquella, y viceversa, porque son dos existencias correlativas, que se sustituyen y se complementan mutuamente.”⁷⁷

Importante es destacar que al clero también le fueron impuestas dos medidas que limitaron su enorme poder en ese entonces, la primera fue la ley de Desamortización de Manos Muertas, promulgada por Ignacio Comonfort el 25 de Junio de 1856, y que tenía por objeto privar de sus excesivos bienes a la Iglesia Católica.

La forma de hacerlo, fue sencilla: La Ley desconoció la personalidad jurídica de la iglesia (restituida por Salinas de Gortari 140 años después) y también desconoció la personalidad jurídica de las corporaciones civiles (ayuntamientos) que eran propietarias de bienes inmuebles rústicos y urbanos.

De acuerdo con esa ley, no existían jurídicamente la iglesia católica ni los ayuntamientos de los pueblos, que habían sido dueños de las tierras recibidas como "mercedes reales" o "mercedes virreinales" durante la colonia.

Por otra parte la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, expedida por Benito Juárez del 12 de julio de 1859, cual pretendió resolver el problema de la tierra, y señalaba lo siguiente:

“Art. 1º. – Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

⁷⁶ *Ibidem.* p. 228.

⁷⁷ *Ibidem.* p. 557.

Art. 2º.- Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al tesoro de la nación todos los bienes de que trata el artículo anterior.

Art. 4º.- Los ministros del culto por la administración de los sacramentos y demás funciones de su ministerio, podrán recibir las ofrendas, que se les ministren, y acordar libremente con las personas que los ocupen, la indemnización que deben darles por el servicio que les pidan. Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces.

Art. 19.- Todos los bienes sobrantes de dichos conventos ingresarán al tesoro general de la nación, conforme a lo prevenido en el artículo 1º, de esta ley.

Art. 20.- Las religiosas que se conserven en el claustro, pueden disponer de sus respectivos dotes, testando libremente en la forma que para todas personas prescriben las leyes. En caso de que no hagan testamento o que no tengan ningún pariente capaz de recibir la herencia ab-intestato, el dote ingresará íntegro al tesoro de la nación.

Art. 22.- Es nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley, ya sea que se verifique por algún individuo del clero o por cualquier persona que no haya recibido expresa autorización del gobierno constitucional. El comprador, sea nacional o extranjero, queda obligado a reintegrar la cosa comprada, o su valor, y satisfará además una multa por el cinco por ciento regulado sobre el valor de aquella. El escribano que autorice el contrato, será depuesto o inhabilitado perpetuamente en su ejercicio público, y los testigos, tanto de asistencia como instrumentales sufrirán la pena de uno a cuatro años de presidio.”⁷⁸

Sin embargo, la Constitución de 1857 en su artículo 27, estableció en materia de propiedad lo siguiente:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o

⁷⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 638-641.

administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”⁷⁹

Comenta la Maestra Chávez Padrón que esta Constitución reitera lo que las leyes de desamortización sobre la propiedad genérica ya habían establecido, pero no resuelve el problema de la tenencia de la tierra. Además, al admitirse en el texto constitucional la incapacidad de las corporaciones civiles para administrar bienes raíces, los pueblos dejan de ser dueños de sus ejidos, por lo que desaparece la propiedad inalienable, imprescriptible e inenajenable de las comunidades agrarias, y se confirma la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular.⁸⁰

2.4.4. El Porfiriato

Porfiriato, periodo de la historia de México, comprendido entre 1876 y 1911, durante el cual el país tuvo como figura predominante al General Porfirio Díaz Mori, el cual, a pesar de lo que en contra de su gobierno pudiera decirse, para esos tiempos ejerció una dictadura modernizadora y propició un gran crecimiento económico.

Díaz, quién había derrocado a Sebastián Lerdo de Tejada, continuó la reforma liberal y anticlerical de Benito Juárez, restauró el orden e implantó la paz interior, atrayendo a los personajes más importantes e influyentes y consolidando un sistema que se basaba en las relaciones personales y en la fuerza militar. No obstante, bajo su gobierno estallaron numerosos conflictos. Desempeñaron un importante papel en la dictadura porfiriana un grupo de intelectuales y profesionales, los llamados “científicos”, que veían el porfiriato como instrumento necesario para la modernización y la democracia. El gobierno de Díaz, mezcla de progresismo y conservadurismo, se caracterizó por sus contradicciones. Aunque su lema era “sufragio efectivo, no reelección”,

⁷⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-2002. Porrúa. 23ª ed. México. 2002. p. 610.

⁸⁰ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Porrúa. México. 1974. p. 252.

llegó a ser reelegido en siete ocasiones, abandonó muchas de sus propuestas iniciales y obtuvo el apoyo de la Iglesia y los terratenientes.⁸¹

Bajo la dictadura porfiriana, México consiguió un importante progreso económico, apoyado en gran medida por el alto crecimiento de población que experimentó el país en esas décadas. Aumentaron los latifundios a costa de las tierras de las comunidades indígenas, la desamortización de los bienes eclesiásticos y las tierras baldías. Con las grandes propiedades, la agricultura se orientó a la exportación y creció espectacularmente, sobre todo en la producción de henequén, café, cacao, hule y chicle. Se favoreció la llegada e inversión de capital extranjero. El Estado no intervenía en los conflictos obreros, dejando libertad de acción a los patronos quienes pagaban salarios bajos, lo que evitaba la llegada de inmigrantes y favorecía el empleo de mano de obra nacional y una alta rentabilidad. Con ese capital extranjero, se financiaba el programa de construcción y expansión de la red de ferrocarriles concedidos a las compañías extranjeras y el desarrollo de la minería de plata.⁸²

En la época porfirista el derecho de propiedad inmueble sólo cambio de beneficiarios, pero no hubo un reparto de la tierra como tal. Es decir, que de un derecho que había disfrutado la Iglesia acumulando bienes prácticamente en forma exclusiva; ahora ese derecho iba a ser ejercido por los inversionistas extranjeros, principalmente estadounidenses, seguidos por ingleses, franceses y españoles.

Pérez de los Reyes manifiesta que hubo grandes despojos de terrenos en contra de los indígenas, bajo el pretexto de aplicar las leyes que trataban de evitar la formación de bienes de “manos muertas”, como fueron la Ley de Terrenos Baldíos de 1863, en la que se define lo que debe entenderse por terreno baldío y se manifiesta la conveniencia de que cualquier ciudadano lo denunciara para que se le adjudicara; la Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875, en la que se facultaba a los extranjeros para que se radicaran en diferentes lugares del país a efecto de colonizarlo, para lo cual se les otorgaban facilidades y concesiones. Fue así como se formaron famosas colonias, algunas de las cuales han llegado hasta nuestros días, como es el caso de los

⁸¹Wikipedia. La enciclopedia libre. <http://es.wikipedia.org/wiki/Porfiriato> 29/04/2007 16:00.

⁸² *Idem*.

mormones en Chihuahua y Sonora. También cabe citar la Ley de Deslinde del 15 de diciembre de 1883, que formó las Compañías Deslindadotas de Terrenos Baldíos, cuyo objeto era determinar qué tierras carecían de dueño para regularizarlas. En la práctica, esto redundó en el despojo abierto para los campesinos, especialmente los indígenas, lo que provocó severas injusticias y masacres entre los pueblos aborígenes de Sonora, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca y Chiapas. Los terrenos así despojados eran luego incorporados a las grandes haciendas del país; como consecuencia, la distribución de la propiedad agraria fue completamente desequilibrada.⁸³

Al final del periodo y ya en vísperas de la que sería la próxima revolución, Francisco I. Madero en su Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, si bien es cierto que el plan es esencialmente político en su artículo tercero disponía lo siguiente: Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primeros propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.⁸⁴

Como se puede apreciar en este periodo, se continuó con la política liberal del gobierno juarista; sin embargo, la forma más común por la que se afectaba la propiedad a los particulares y principalmente a los campesinos, era el despojo, y que si bien cierto ya se mencionaba cierta protección en la Constitución de 1857, en la práctica esto no sucedía, lo que con el movimiento armado de 1910, desembocaría en la nueva redacción del artículo 27 de la Constitución actual.

⁸³ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. *Op. cit.* Tomo III. p. 152.

⁸⁴ DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo I. p. 152.

2.4.5. La Revolución Mexicana

Se le denomina Revolución Mexicana al movimiento armado, social y cultural que comenzó en 1910 al final de la dictadura del General Porfirio Díaz y que culminaría oficialmente con la promulgación de una nueva constitución siete años después, la Constitución de 1917. Aunque los brotes de violencia continuarían hasta finales de la década de los años veinte. El movimiento tuvo gran impacto en los círculos obreros, agrarios y anarquistas a nivel internacional pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la primera en el mundo en reconocer las garantías sociales y los derechos laborales colectivos. Se estima que a lo largo de la lucha murieron más de 900 mil personas, entre civiles y soldados.⁸⁵

El punto de partida del proceso revolucionario fueron las declaraciones realizadas por el Presidente Díaz al periodista estadounidense Creelman en 1908, en las que afirmaba que el pueblo mexicano ya estaba maduro para la democracia y que él no deseaba continuar en el poder. Comenzó en el país una intensa actividad política y ese mismo año apareció el libro *La sucesión presidencial* en 1910, escrito por Francisco I. Madero, que se convirtió en el manifiesto político de los grupos de oposición a la dictadura: Las clases medias, los campesinos y los obreros, contrarios a la reelección de Díaz para un nuevo mandato presidencial, pero también opuestos a las costumbres aristocráticas y al afrancesamiento dominante, a la política económica del colonialismo capitalista y a la falta de libertades políticas bajo el régimen dictatorial.⁸⁶

El Plan de San Luis del 05 de octubre de 1919, fue un programa promulgado por el líder político mexicano Francisco I. Madero, presidente del Partido Nacional Antirreeleccionista, desde San Antonio, Texas, Estados Unidos; ya que el General Porfirio Díaz, entonces presidente de México, lo había exiliado del país. Este plan consistía en un llamado a las armas contra Porfirio Díaz, desconociendo su reelección en el cargo, anulando las recientes elecciones,

⁸⁵ Wikipedia. La Enciclopedia Libre. http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_mexicana. 29/04/2007 13:54.

⁸⁶ *Idem*.

convocando a nuevas elecciones y anunciando el 20 de noviembre como fecha del levantamiento.⁸⁷

Este Plan consta de 11 artículos, entre los cuales el artículo tercero, establece:

*Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallo de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.*⁸⁸

Por otra parte el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911,⁸⁹ pretendía la restitución de ejidos a los pueblos despojados de ellos por los terratenientes, con la complicidad de las autoridades; expropiación de la tercera parte de las tierras pertenecientes a las grandes haciendas, previa indemnización, y nacionalización de las dos terceras partes restantes en aquellos casos en que los propietarios se declararan enemigos del movimiento revolucionario.

Este documento, eminentemente agrarista, en la realidad fue impracticable. Su cláusula indemnizatoria y además con previdencia, lo condenaron al fracaso.⁹⁰

La Maestra Chávez Padrón menciona por su parte que “la Ley emitida por Francisco Villa del 24 de febrero de 1915 fue una parte importante al momento de la redacción del Artículo 27 de la Constitución de 1917 y que se puede resumir de la siguiente manera: La consideró incompatible la paz y la prosperidad de la República con la existencia de grandes propiedades territoriales (artículo 1); en consecuencia, se declaró de Utilidad Pública el fraccionamiento de dichas propiedades (artículo 3) y se fraccionarían en lotes

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* p.736.

⁸⁹ El Plan de Ayala fue una proclamación política promulgada por el jefe revolucionario mexicano Emiliano Zapata, dentro de la Revolución Mexicana el 25 de noviembre de 1911, en el que desconoció al gobierno del presidente Francisco I. Madero, a quien acusó de traicionar las causas campesinas. En Wikipedia. La Enciclopedia Libre. http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_de_Ayala. 29/04/2007 16:05.

⁹⁰ DELGADO MOYA, Rubén. *Op.cit.* Tomo I. p. 398.

en porciones que garantizaran cultivar (fracción II del artículo 12); los pueblos indígenas que pudiesen adquirir las tierras aledañas (artículo 4) se fraccionarían en partes hasta de 25 hectáreas (fracción V del artículo 12.) Los gobiernos de los Estados quedarían facultados para expedir leyes reglamentarias (artículo 16); también previó la creación de empresas agrícolas (artículo 18), y que la Federación legislaría sobre crédito, colonización, vías de comunicación y demás aspectos complementarios para resolver el problema agrario (artículo 19)⁹¹

Para 1914, Venustiano Carranza, quien fuera Gobernador de su Estado natal, asumió el liderazgo del movimiento revolucionario, en virtud de que los zapatistas y los villistas no se pusieron totalmente de acuerdo en sus ideologías.

En 1916, el Congreso de la Unión se reunió como Constituyente en Querétaro. Carranza buscaba algunas reformas a la Constitución de 1857, pero este Constituyente creó una nueva, cuyo objetivo fue asentar las bases para un nuevo derecho de índole más social y que estaría planteado desde la misma Constitución.

La idea de función social de la propiedad en la legislación corresponde a la ideología del Estado mexicano posrevolucionario y cuya expresión más importante es al artículo 27 constitucional y de la cual, la adopción de ciertas ideas básicas en el artículo 27 no fue resultado del predominio de una determinada teoría acerca de la propiedad. El régimen establecido por el artículo 27 gira en torno a la idea de que la nación es propietaria "originaria" del territorio nacional. El colorario de esta concepción es que toda forma de propiedad privada es derivación de dicha propiedad originaria, y, por lo tanto, se encuentra subordinada a los intereses generales de la Nación.

Al respecto, fueron formadas varias comisiones redactoras y que para fines del presente tema de investigación, se destaca la importancia de la comisión redactora del artículo 27 constitucional encabezada por Pastor Rouaix, dentro del Constituyente de 1917 se basó fundamentalmente en la Bula de Alejandro VI, a la que se le concedió plena validez, al atribuirle un valor de título jurídico

⁹¹ Cfr. CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. Cit.* p. 290.

perfecto. La incorporación de esta idea al texto constitucional fue obra de Don Andrés Molina Enriquez, quien a pesar de no haber sido Diputado al Congreso Constituyente, fue invitado a colaborar en la redacción del artículo 27 por Pastor Rouaix. El fundamento que Molina propuso para apoyar la idea de propiedad originaria de la nación es la idea de la propiedad originaria de la nación es la llamada tesis patrimonialista, según la cual el régimen de la propiedad en México es una suerte de "herencia jurídica" cuyo origen está en los derechos patrimoniales que supuestamente tenían los reyes de España sobre el territorio. La exposición de motivos de la iniciativa que presentó un grupo de diputados y que contenía los puntos más importantes de lo que habría de ser artículo 27, señalaba: "Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del Rey, bien podemos decir ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el; dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado."⁹²

Así, el fundamento de la propiedad originaria de la nación no era ninguna teoría nueva sobre la propiedad, sino la recuperación de un antiguo molde jurídico. El constituyente de 1917 no optó entre iusnaturalismo o positivismo, sino que recurrió a una justificación histórica para sustentar la idea de una propiedad privada subordinada al interés general. La única ruptura clara era con el liberalismo que campeaba en la Constitución de 1857.

Siguiendo a Arnaldo Córdova, los postulados en materia de propiedad, son tres. En primer lugar, se parte de una crítica al latifundismo como forma de propiedad, crítica que fue el elemento básico de los análisis de los intelectuales precursores de las ideas incorporadas a la Constitución y que ha persistido, con algunas variantes, como hilo conductor de la ideología del Estado mexicano posrevolucionario. Pero la crítica al latifundismo no significa en modo alguno la impugnación de la propiedad privada en general. Al contrario, el segundo elemento de la ideología de la Constitución en materia de propiedad

⁹² AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. *Op. cit.* p. 29.

es precisamente la exaltación de la pequeña propiedad como la forma óptima no sólo para distribuir la riqueza sino también como base para el desarrollo económico del país.⁹³

El tercer elemento de esta ideología se refiere a la necesidad de colocar al Estado por encima de las relaciones sociales de propiedad. Esto, que circunstancialmente encontró su fundamentación en la tesis de propiedad originaria de la nación sobre el territorio, corresponde al proyecto político de la Revolución en el sentido de formar un Estado fuerte, ubicado por encima de las clases sociales, para que sea capaz de llevar adelante su programa de reformas sociales. Cabe aclarar que respecto a estos tres fundamentos se ha desarrollado la mayor parte de la legislación mexicana sobre la propiedad de la tierra después de la revolución.⁹⁴

Por otro lado, la idea de la función social de la propiedad no se presenta en el derecho mexicano bajo la forma de un precepto moral dirigido a los propietarios privados para que usen la riqueza en la búsqueda de un bien común, sino como la afirmación de un proyecto político que se impone coercitivamente. Precisamente, al comparar el artículo 27 constitucional con la doctrina social de la iglesia católica, Eduardo Pallares señaló que aquél "no impone a las clases poseedoras deberes de misericordia y de caridad, sino obligaciones jurídicas bien definidas y adecuadamente sancionadas en la mayoría de los casos". Más aun, la función social es algo que se encomienda mucho más al poder público que a los propietarios privados. Es el gobierno quien expropia para dar a la riqueza una utilización determinada y quien vigila que los particulares no ejerzan su propiedad más allá de las limitaciones fijadas por la ley.⁹⁵

Los diputados constituyentes en su propuesta presentada el 25 de enero de 1917, señalaron que el derecho que existía en la legislación colonial fue absorbido por nuestro derecho positivo pasando de la Corona a la Nación Mexicana: Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir que ese derecho

⁹³ Citado por *Ibidem.* p. 30.

⁹⁴ *Ibidem.* p. 31.

⁹⁵ *Idem.*

ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares, durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.⁹⁶

Carranza presentó al Constituyente un proyecto del artículo 27 en el que se disponía el respeto absoluto a la propiedad privada. Ésta no podía ser ocupada sin el consentimiento de sus dueños, sino por *causa de utilidad pública previa indemnización*. Desde el punto de vista de Carranza, esta facultad era suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma en que se estimara conveniente para los pueblos.⁹⁷

Es de observarse que el Constituyente del 17 al establecer en el primer párrafo del artículo 27, los postulados de la propiedad originaria de la nación y su potestad para transmitir a los particulares el dominio de tierras y aguas, ha derivado una serie de disposiciones jurídicas tanto de derecho público como de derecho privado, a través de las cuales se fijan los elementos, requisitos, condiciones, modalidades, excepciones y demás formalidades indispensables para llevar a cabo tal transmisión.⁹⁸

Siendo la expropiación una figura de derecho público, se encuentra regulada en la propia Ley de Expropiación en forma general y en varias leyes administrativas en lo tocante a diversas causas de utilidad pública, para sus respectivas materias; sin embargo, en el Código Civil Federal, como en el Código Civil para el Distrito Federal; encontramos en ambos, en su artículo 831 que la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización⁹⁹

Es decir, no puede hablarse de utilidad pública si se priva a un particular de lo que es de su propiedad con el único propósito de transmitir dicho bien a otro particular; sin embargo, debe entenderse correctamente en sus efectos jurídicos, ya que tratándose de una obra pública, como puede ser una carretera, un aeropuerto o una instalación hidráulica, finalmente el beneficiario

⁹⁶ CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. Miguel Ángel Porrúa. Tomo IV. México. 1997. p. 245.

⁹⁷ CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad. *Op. cit.* p. 44.

⁹⁸ CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Op. cit.* p. 245.

⁹⁹ *Ibidem.* p. 249.

será el particular que utilice el bien o aproveche el servicio, lo cual no desvirtúa el carácter de la utilidad pública pues su contenido es el beneficio colectivo.¹⁰⁰

2.4.6. La Época Actual

En el siglo XIX, ya en el México independiente, la tierra se concentró principalmente en la propiedad eclesiástica y en grandes latifundios. La primera se extingue con la Reforma, pero los latifundios continuarán hasta el presente siglo.

El régimen de la propiedad inmueble, o, lo que es lo mismo, la formación legal de la propiedad adopta en cada sociedad política, no puede representar un carácter inmutable, ya que ha de obedecer a circunstancias variadas y complejas. Pero no por ello este régimen es una creación arbitraria de la voluntad social que no esté sometida a normas racionales. Para que un régimen de propiedad sea bueno y justo, políticamente hablando, según han externado algunos tratadistas, ha de reunir estas condiciones:

1ª. Ha de estar de acuerdo con las exigencias del derecho natural.

2ª. Ha de acomodarse a la situación, económica y social, del país en que haya de regir.

3ª. Ha de orientarse a la armonía entre los intereses y derechos de los particulares, propietarios privados, y el bien común de la sociedad.¹⁰¹

El Gobierno, como organización política que es, debe organizar el Estado y la propiedad lo más adecuadamente que se pueda, atendiendo para el caso los intereses particulares de los individuos e incluso de la familia, como núcleo central de dicha organización política, pero sin descuidar en lo más mínimo los derechos e intereses de la comunidad o de grupo social, para cumplir así, de esta manera, con la finalidad que persiguen los asentamientos humanos: una correcta redistribución de los bienes inmuebles entre todos los miembros integrantes de la colectividad.¹⁰²

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ DELGADO MOYA, Rubén. *Op. cit.* Tomo II. p. 174.

¹⁰² *Ibidem.* p. 176.

Junto con la extinta Unión Soviética, México es el único país del mundo en que la tierra está nacionalizada jurídicamente. El primer párrafo del artículo 27 constitucional establece que, “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación”. Sin embargo esta medida no afecta fundamentalmente el sistema de relaciones de propiedad vigente, pues el legislador mexicano, se apresuró a agregar: “...la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Se reconoce entonces de propiedad privada, ya que la Nación (es decir el Estado) no solamente puede crearla sino también confirmar la que ya existe.¹⁰³

En el párrafo tercero se establecen las facultades de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales, lo que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública a la vez que cuidar de su conservación, así como lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Establece de esta manera el Constituyente, un marco regulador de la función social de la propiedad en México, sobre criterios distribuidos y de equidad, enfatizando el papel del Estado como promotor del desarrollo nacional. Con atinada técnica jurídica, el Constituyente ha separado la figura de las modalidades a la propiedad, de la institución de la expropiación, puesto que por su propia naturaleza obedecen a consideraciones sustantivas distintas. Gabino Fraga ha señalado que: “en nuestro concepto existen diferencias de forma y de fondo entre la modalidad y la expropiación. La primera constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial. Por otra parte, mientras que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes, en tanto que esto es necesario al Estado, la modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad imponiendo un acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de

¹⁰³ *Ibidem*. Tomo I. p. 566.

aquella puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguardia esté encomendada al Estado”. El criterio que sigue el Código Civil considera el derecho de propiedad como medio para cumplir con una verdadera función social, se trata de “garantizar al propietario el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social”. Es así que en nuestro derecho civil se considera la propiedad como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado para responder preferentemente. A este efecto y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales.¹⁰⁴

Al hablar actualmente de afectaciones sin duda estamos ante un enorme problema social que son los asentamientos humanos, por lo que el suelo es un factor fundamental y determinante del mismo.

La Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, de 1976, en unas de sus directrices de acción, establece:

“La política de asentamientos humanos debe propender a al integración o coordinación armoniosa de una amplia variedad de componentes, incluidos, por ejemplo, el crecimiento y distribución de la población, el empleo, las viviendas, el ordenamiento de la tierra, la infraestructura y los servicios. Los gobiernos deben crear mecanismos e instituciones para la elaboración de esa política.”

“La tierra es un elemento indispensable para el desarrollo de los asentamientos tanto urbanos como rurales. Por su disponibilidad limitada, el empleo y la tenencia de la tierra deben estar sujetos al control público mediante medidas y leyes adecuadas, incluidas políticas de reformas agrarias –como base esencial de un desarrollo rural integrado- que permitan el traslado de recursos económicos hacia el sector agropecuario y el fomento de la agroindustria, permitiendo una mayor integración y organización de los asentamientos humanos, de acuerdo con los planes y programas nacionales de desarrollo. El

¹⁰⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Op. cit.* p. 251.

aumento del valor de las tierras de dominio privado como resultado de las inversiones públicas debe reintegrarse a la sociedad en su conjunto...”

“En la planificación de nuevos asentamientos humanos o en la reestructuración de los existentes debe darse alta prioridad a la promoción de condiciones óptimas y creativas para la coexistencia humana. Esto entraña la creación de un espacio urbano bien estructurado y a escala humana, la estrecha vinculación de las diferentes funciones urbanas, el alivio de las intolerables tensiones psicológicas a que se ve sometido el Hombre en las zonas urbanas debido al hacinamiento y al caos, la creación de oportunidades de relaciones humanas y la eliminación de los conceptos urbanos que conducen al aislamiento humano.”

El proceso de urbanización que ha experimentado nuestro país constituye una de las más profundas transformaciones en lo que va del siglo. La propiedad privada de la tierra y de las construcciones es uno de los elementos clave en la estructuración social del espacio urbano.

Para el caso del Distrito Federal, una de las cuestiones que más llama la atención del reparto agrario es que éste no es tan importante en el periodo cardenista. El fraccionamiento de haciendas tuvo lugar con mucha intensidad durante los años que van de 1920 a 1929, lapso en el que se repartió 60% de la superficie total de las tierras distribuidas por la creación de ejidos. Este temprano reparto agrario tiene algunas hipótesis explicativas que aluden a las características del funcionamiento de la estructura económica porfirista en el agro, algunas de ellas son:

- 1) La periferia de la Ciudad de México estaba dominada por latifundistas que formaban parte de la élite económica-política porfirista, que representaban un cinturón de actores sociales "conservadores" que podían poner en peligro la construcción de las nuevas instituciones políticas del Estado revolucionario.
- 2) La inexistencia en el D.F. de luchas violentas por el acceso a la tierra lleva a pensar que el móvil de la reforma agraria no se debió al movimiento campesino local sino a otros elementos. Ellos muy probablemente tienen que ver con la búsqueda por parte del nuevo Estado de la institucionalización de las demandas campesinas y la corporativización y control de este sector. La presencia de los

zapatistas en lugares cercanos al D.F. y la necesidad de enfrentar a los hacendados porfiristas en la sede del Estado revolucionario facilitó que el reparto agrario se llevara a cabo "ágilmente".

- 3) Los elementos anteriores permitieron la existencia en la década de los veinte de una coyuntura favorable para que la población agraria solicitara la dotación de tierras. Una de las cuestiones que resalta las características de los solicitantes es su diversidad, no existía en estos años una clase campesina homogénea. Existen indicios de que las tareas agrarias se combinaban con actividades comerciales y las derivadas de la industria textil porfirista. De esta manera la reforma agraria no sólo benefició a los campesinos sino, también a artesanos, comerciantes, pequeños propietarios de tierras (sobre todo en los pueblos, etc);
- 4) Finalmente la transformación de la estructura territorial se plantea como uno de los impactos más importantes de la reforma agraria. De una configuración dominada por un sistema económico basado en la hacienda y la gran propiedad, se pasó a la emergencia de una gran cantidad de pequeños propietarios. Los nuevos actores sociales en la mayoría de los casos se encontraban ligados a los hacendados, esto debido a que muchas haciendas prefirieron fraccionarse entre sus familiares antes que arriesgarse a que el Estado los afectara para crear ejidos. El fraccionamiento de las haciendas, y con ello la aparición de numerosos pequeños propietarios, fue la respuesta al reparto agrario. Este mecanismo permitió en muchos casos la supervivencia de las actividades agrícolas de las ex haciendas, y en otros contribuyó a facilitar la expansión del proceso de urbanización (a través de la integración a actividades urbanas).¹⁰⁵

La reforma agraria tuvo efectos diferenciados en el Distrito Federal. Por una parte creó un cinturón ejidal en los alrededores de la Ciudad de México, lo que dio lugar a la aparición de nuevos actores sociales que con el paso del tiempo se involucrarían directamente en el crecimiento urbano: los ejidatarios. Por otro lado, la reforma agraria estimuló el proceso de urbanización de tierras privadas en algunas zonas de la ciudad; para los hacendados era más lucrativo vender las tierras para urbanizarlas que perderlas a través de la expropiación para la creación de ejidos.

¹⁰⁵ CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad. *Op. cit.* p. 87.

La expropiación tuvo efectos diversos en la ciudad que se orientaron ya sea a formar nuevas colonias o a construir infraestructura necesaria para la urbe. Con respecto al primer aspecto, en el Distrito Federal el gobierno de la ciudad, encabezado por Rojo Gómez, inició una franca política tendiente a favorecer la urbanización popular a través de expropiaciones a propietarios privados; numerosas colonias se formaron a partir de este mecanismo. La creación de centros de población entre 1940 y 1946 fue considerado como un motivo de utilidad pública y no resulta sorprendente el hecho de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal incorporara a su política urbana la posibilidad de formar colonias a partir de expropiación de ejidos. Así, apenas culminado el reparto agrario, los ejidos se enfrentaron de manera más intensa al proceso de urbanización.

En este contexto, en abril de 1942 apareció un decreto presidencial que estipulaba que las expropiaciones de tierras ejidales en el Distrito Federal para necesidades urbanas se harían a favor del Departamento del D.F., y se destinarían fundamentalmente a la construcción de casas habitación para grupos pobres (Gaceta Oficial del DDF del 31 de mayo de 1942). Tal parece que esta iniciativa no tuvo alcances importantes, pues apenas se detectaron tres casos en el D.F., en los ejidos de Magdalena las Salinas en Azcapotzalco, en General Anaya y en Santa Anita Iztacalco. Sin embargo, estos antecedentes desataron entre los ejidatarios las expectativas de vender sus tierras con fines de urbanización.¹⁰⁶

Por otra parte, las expropiaciones para infraestructura sí tuvieron un efecto urbanizador para los ejidos. Ejemplo de ello fueron las expropiaciones que sufrieron desde mediados de los años treinta el ejido de Santa Anita para colocar torres de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza; también se afectaron las tierras ejidales de Mexicaltzingo para tender las líneas de alta tensión en Coyoacan, y en Iztapalapa se desincorporaron ejidos para la construcción de un canal hidráulico y para establecer una estación de radio telegráfica internacional. En la década de los cuarenta este mecanismo se intensificó y, en afinidad con la política de fomento industrial, se expropiaron tierras ejidales en Azcapotzalco e Iztacalco para formar las tan deseadas zonas industriales.

¹⁰⁶ *Ibidem.* p. 101.

Finalmente las zonas urbanas ejidales hicieron su aparición y ellas también marcaron la transformación de los usos agrarios a la vivienda urbana; en este periodo se crearon las zonas de urbanización de Iztapalapa e Iztacalco.

Todos estos elementos llevan a pensar en que, por lo menos en el oriente de la ciudad, la reforma agraria desde sus inicios tuvo como cariz fundamental su elemento urbanizador, y que los hechos derivados de la política urbana y de las transformaciones de la política urbana estimularon la venta de lotes ejidales y fomentaron de manera importante la urbanización de los pueblos. Es importante aclarar que este proceso no se presentó de manera generalizada en la ciudad durante los años cuarenta; Iztacalco e Iztapalapa apenas representaban el inicio del proceso de urbanización ejidal que se desataría décadas más tarde. En lo que respecta a las tierras de los pueblos, en estos años no se vieron afectados por la expansión de la ciudad, será mucho tiempo más tarde y particularmente en los años noventa cuando se incorporarán al proceso urbano.

La ciudad se ha extendido sobre diversas formas de propiedad de la tierra: privada, estatal, y ejidal y comunal. (Las tierras ejidales y comunales están normadas de manera similar por la legislación agraria, aun cuando las primeras se crearon a partir del reparto agrario y las segundas son tierras de pueblos que lograron mantener sus títulos de propiedad desde la época colonial) Sobre las características del crecimiento urbano y los diferentes tipos de propiedad se han realizado trabajos importantes como las vialidades, las obras hidráulicas, las de vivienda y hasta el STC Metro.

La expropiación por utilidad pública ha sido el instrumento fundamental a través del cual el Estado ha intervenido directamente en el uso y destino del suelo ejidal. Ésta sólo se puede dar por resolución presidencial y sus criterios generalmente coinciden con la política sexenal del Presidente en turno. Este recurso ha sido ampliamente utilizado desde 1940 en los ejidos, y con ello se ha obtenido suelo urbano para la construcción de infraestructura, de zonas industriales, de centros educativos, de equipamiento público, de reservas

territoriales para los programas habitacionales de las instituciones estatales, etc.¹⁰⁷

La permuta fue otro de los instrumentos utilizados para liberar las tierras ejidales de las modalidades de la legislación agraria. Ésta consistía en permutar los terrenos dotados a los ejidatarios por otros de características similares en la misma zona o en otra entidad. Así, los ejidatarios no perdían sus derechos sobre la tierra, sino que estos se transferían a otras tierras que anteriormente habían sido propiedad privada. Al igual que la expropiación, la permuta tenía que darse por resolución presidencial. Esta forma de cambiar la localización de las tierras ejidales desapareció de la legislación agraria a fines de la década de los cincuenta. A través de este mecanismo importantes extensiones de tierras ejidales pasaron a manos de particulares, quienes rápidamente las urbanizaron durante la década de los cincuenta; en ellas se construyeron elegantes fraccionamientos residenciales (Como San Jerónimo y Jardines del Pedregal, en las tierras del ejido de Tlalpan).

Bajo el régimen de Gustavo Díaz Ordaz se promulgó la Ley General de Bienes Nacionales, y se realizaron grandes obras en el Distrito Federal como el Sistema de Transporte Colectivo (Metro); un sistema de drenaje profundo; la Avenida de los Cien Metros y el tramo sureste de Anillo Periférico.¹⁰⁸

Por su parte, el Acuerdo de Querétaro sobre los Asentamientos Humanos de 1976, estableció lo siguiente:

“Siendo la tierra un recurso básico limitado, es necesario el control de su uso y tenencia, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés social. Con el fin de asegurar su control y lograr un aprovechamiento más justo, proponemos las siguientes recomendaciones:

- a) Crear mecanismos legales de tipo inmobiliario y de interés público, con el objeto de participar en el mercado de bienes raíces para captar la plusvalía en beneficio de las comunidades y asegurar las reservas y provisiones necesarias.

¹⁰⁷ *Ibidem.* p. 153.

¹⁰⁸ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. *Op. cit.* Tomo III. p. 210.

- b) Agilizar los trámites de regularizaciones, cualquiera que sea el régimen de propiedad de la tierra.
- c) Dotar y restringir la prestación de servicios públicos, en zonas que sea necesario fomentar o desalentar su crecimiento.
- d) Aplicar medidas fiscales adecuadas para evitar lotes baldíos en zonas urbanas dotadas de servicios públicos.

En el año de 1976 se introdujo en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución una serie de reformas y adiciones que incorporaron la cuestión de los asentamientos humanos a nuestro sistema constitucional. De ellas se derivó en ese mismo año la Ley General de Asentamientos Humanos, que propició un debate en torno al régimen de la propiedad privada inmobiliaria en el ámbito urbano. Los nuevos textos legales no representaron un cambio fundamental en el régimen de la propiedad urbana, ya que las limitaciones que se pueden imponer a ésta siguen siendo accesorias, mientras que la principal sigue siendo el derecho del propietario. “La verdadera reforma al régimen de propiedad consistió según veremos a lo largo del presente capítulo, las restricciones a la propiedad son impuestas a través de una forma de acción gubernamental: la planeación. Se trata en realidad, más de una modificación del aparato gubernamental y sus formas de gestión que de una transformación de la propiedad privada.”¹⁰⁹

Desde la perspectiva de las funciones económicas específicas de la propiedad urbana, puede verse que la idea de la función social de la propiedad no alcanza a justificar la existencia de la propiedad privada. La apropiación del suelo urbano cumple una diversidad de funciones sociales debido a la diversidad de los procesos que se dan en la ciudad. Sin embargo, no parece haber un sólo caso en el que la apropiación privada del espacio urbano pueda acarrear, por sí misma, beneficio social alguno.

Si bien en el periodo posrevolucionario la idea de la propiedad-función social sirvió, en el contexto del desarrollo del capitalismo en nuestro país, para justificar el mantenimiento de la propiedad privada por el beneficio social que podía significar una gestión económica productiva del pequeño propietario

¹⁰⁹ AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. *Op. cit.* p. 32.

privado, en el ámbito urbano, el suelo no es un medio de producción sino una condición para la producción (en el caso del espacio industrial) o para el consumo (en el caso de la vivienda). Respecto a la tierra suburbana, es claro que su apropiación privada tiene como resultado la privación de un satisfactor indispensable a todos lo que no pueden pagarlo debido a los altos precios que caracterizan al mercado del suelo en comparación con los ingresos de las mayorías; mercado que existe debido a que la tierra ha sido convertida en una mercancía gracias precisamente a su apropiación privada.

Cuando, por otra parte, se piensa en la vivienda en arrendamiento, puede verse que se trata de una relación social que ocurre en el proceso de circulación de la mercancía vivienda, el cual, conforme al régimen liberal del arrendamiento, permite al propietario privado el ejercicio de su poder económico con la ayuda de la ficción jurídica de la "autonomía de la voluntad". Finalmente, respecto de la vivienda que es propiedad de sus ocupantes y que aparece como un ideal de la legislación, es preciso señalar, primero, que por sí misma no cumple una función social, pues se trata de una relación dentro de la esfera del consumo que beneficia sólo a los propietarios mismos (y cuando este es un fenómeno difundido, la función social no la cumple la propiedad sino los medios que hacen posible su adquisición); segundo, que la exaltación de este tipo de propiedad como forma de satisfacer una necesidad humana ha servido para justificar la persistencia de la propiedad privada inmobiliaria especulativa, gracias a la ambigüedad de la tesis de la función social, que no distingue entre las diversas funciones económicas de la propiedad privada, y tercero, que la propiedad no es la única forma jurídica de dar seguridad en la posesión de la vivienda a sus ocupantes.

Ahora bien, conforme a los argumentos de la Ley General de Asentamientos Humanos, los excesos ocasionados por un sistema de propiedad privada irrestricta parecen como susceptibles de ser corregidos mediante la imposición de limitaciones o modalidades a las facultades del propietario, "configurándose así la función social de la propiedad" (Exposición de motivos). Sin embargo, la idea de que la propiedad asume una función social por el hecho de estar limitada ha sido puesta en duda por varios autores en el derecho urbanístico; por ejemplo, un autor como Miguel Ángel Nuñez Ruiz, que dista mucho de ser

un crítico de la propiedad privada esté limitada o condicionada en interés social no convierte al Derecho de propiedad en una función social, porque los derechos subjetivos se dan en primer lugar en interés de su titular.¹¹⁰

Como se ha venido haciendo mención respecto a la forma de participación estatal al imponer modalidades y restricciones a la propiedad privada, es necesario considerar también las restricciones al aprovechamiento del suelo que representan las declaratorias de usos, reservas y provisiones siendo estas formas partes de la planeación misma constituyendo actos de gobierno, donde se establecían nuevas formas y nuevos procedimientos para su discusión, elaboración y promulgación. Es decir, el hecho de que se limiten las ocasiones de uso por parte del propietario no significa, necesariamente, que se produzca un beneficio social, ya que los efectos sociales de tales restricciones (o, en otras palabras, los individuos o sectores sociales beneficiados por ellas) pueden variar tanto como las funciones de la propiedad privada misma. Puede ocurrir incluso que dichas limitaciones sean perjudiciales para amplios sectores sociales. El colorario más importante de esta concepción de la propiedad, que corresponde al proyecto del Estado intervencionista en el capitalismo avanzado y que, nuestra Constitución recogió a su manera desde 1917, es que la propiedad no tiene un contenido general definido por la ley. Es decir, ser propietario privado no significa tener los mismos derechos en todos los casos. Esto puede observarse claramente en la diversidad de regímenes de propiedad en el derecho actual. Es evidente que la propiedad agraria, la propiedad minera, la propiedad intelectual, etc, no tienen todas el mismo contenido jurídico. La proliferación de la legislación administrativa que ha venido regulando los distintos tipos de propiedad ha formado un régimen distinto para cada uno de ellos, de modo que cualquier intento de definición general de la propiedad acabaría por no revelarnos nada acerca de los derechos concretos de un propietario en particular.

Ante la imposibilidad de definir de modo genérico el contenido jurídico de la propiedad urbana (y, desde luego, ante la necesidad de regular el aprovechamiento del espacio urbano), se ha hecho preciso crear un régimen que otorgue facilidades discrecionales a la administración pública para fijar el

¹¹⁰ *Ibidem.* p. 34.

alcance de los derechos de los propietarios en las diversas áreas y aun en determinados predios. El medio al que suele recurrirse para realizar esa función es precisamente el plan, ya que, gracias a su contenido técnico-jurídico, sirve no sólo como acto de autoridad con carácter obligatorio sino que además, explica la razones en que se apoya el acto. En términos jurídicos, es al mismo tiempo, la motivación y el fundamento de los actos de la administración pública en el desarrollo urbano. En suma, si en general, la propiedad privada es creación del Estado, en el ámbito particular del desarrollo urbano, el plan es la forma estatal a través de la cual se define el alcance de la propiedad del suelo.¹¹¹

Lo que sí es un hecho es que, al menos desde principios de los años setenta, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido en la planeación urbana un medio para aplicar modalidades a la propiedad privada. En un fallo bajo el título de "Planificación del Distrito Federal; Ley de Modalidades a la propiedad", la corte señaló que: "el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etc., son claramente modalidades que en principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en cada caso concreto necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias"¹¹²

"Difícilmente existe un proceso social urbano en el que no estén comprendidas relaciones sociales de propiedad. Y aunque los análisis sociológicos de los procesos no pongan el acento en esas relaciones, lo que nos dicen sobre los actores, los objetos en disputa etc., suele arrojar luz sobre uno u otro aspecto de las mismas."¹¹³

De lo anterior se desprende que el régimen jurídico de la propiedad es un aspecto constitutivo de las relaciones sociales de la propiedad. Ésta no puede existir como relación social si no existe también como relación jurídica, lo cual

¹¹¹ *Ibidem.* p. 59.

¹¹² PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD. Registro No. 256625. Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 35 Sexta Parte. Página: 58. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

¹¹³ AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. *Op. cit.* p. 177.

implica desechar la disociación que suele hacerse en el campo de la economía política entre el contenido real (económico) de la propiedad y su forma jurídica. Tal disociación impide comprender el modo en que el derecho impone condicionamientos reales al desenvolvimiento de las relaciones sociales de propiedad, los cuales no pueden deducirse de la naturaleza económica de dichas relaciones.¹¹⁴

A su vez, el papel condicionante del derecho sobre la formación de las relaciones sociales de propiedad puede ubicarse en tres tipos de procesos: la constitución de los sujetos sociales, la delimitación de la protección estatal de los intereses de dichos sujetos y la generalización de esa delimitación, por lo que para explicar el papel del derecho en tales procesos, es indispensable incorporar al análisis sociológico al contenido normativo del régimen de la propiedad.¹¹⁵

En otras palabras, el derecho de propiedad no es sólo una manera de designar las relaciones de propiedad sino, sobre todo, una manera de restringir o ampliar la protección estatal de los intereses de los sujetos de dichas relaciones.¹¹⁶

Las normas en las que se establecen los límites y condiciones del uso del suelo definen el alcance del derecho de propiedad, las cuales no están contenidas en las leyes sino en los planes de desarrollo urbano mismos. Por lo tanto, es en dichos planes donde hay que buscar la función social que la propiedad tendría que cumplir conforme a derecho. Es cierto que la ley es el fundamento y el límite de lo que los planes pueden válidamente disponer acerca de la propiedad del suelo; pero el hecho es que el contenido de los planes puede tanto restringir como ampliar la esfera de acción del propietario, y, por tanto, la función social de éste no puede garantizarse desde la ley.¹¹⁷

Finalmente, se puede concluir mencionando que la legislación en materia de planeación administrativa de los asentamientos humanos es en donde se debería de regular las afectaciones o limitaciones a la propiedad privada, y que sin embargo, no regula toda la propiedad urbana, sino, fundamentalmente, los

¹¹⁴ *Ibidem.* p. 203.

¹¹⁵ *Ibidem.* p. 204.

¹¹⁶ *Ibidem.* p. 227.

¹¹⁷ *Cfr. Ibidem.* p. 228.

derechos que se ejercen en la producción o la transformación del espacio urbano.

Capítulo 3 Las Afectaciones de Bienes Inmuebles en el Distrito Federal

A) El Distrito Federal y su Estructura Administrativa en relación con las Afectaciones actualmente.



El Distrito Federal, capital política administrativa de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes de la Unión, ha ido cambiando su estructura administrativa con el devenir del tiempo, recordemos que hasta antes de 1997, la capital administrativa del país era un Departamento Administrativo, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Federal, y que derivado de las primeras elecciones para elegir Jefe de Gobierno, el Distrito Federal, adquirió autonomía que lo coloca en una especie de híbrido entre un Departamento Administrativo y una Entidad Federativa como tal.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, había determinado que era facultad del Congreso de la Unión: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado".

De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824, la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8,380 metros. El día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto.¹

¹ Dicho decreto disponía entre otras cosas: 1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México. 2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. 3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno a un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente. 4. El lugar del jefe político a quien dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad del interino para el Distrito Federal. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Op. cit.* Tomo VI. p. 796.

Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827 cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de la entidad. Posteriormente esta capital también cambió y se estableció en San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) desde 1827 y hasta 1830.²

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones.

“En 1992, comienzan a concretarse los preámbulos de la transformación política y jurídica del Distrito Federal, frente a un hecho atípico dentro del Gobierno: no obstante que en ese mismo sexenio fue el único en que se negociaron además dos reformas electorales.”³

Para 1993, el entonces Presidente de la República, informó de manera anticipada a la aprobación formal del Congreso. “Con la participación de los partidos políticos, intelectuales, periodistas, especialistas y de los movimientos ciudadanos, se ha logrado una importante transformación de las instituciones políticas del Gobierno de la Ciudad de México. Ahora, en la capital de la república, sede de los poderes federales, el gobierno de la ciudad dejará de ser un Departamento de la Administración Pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos, La reforma política del Distrito Federal amplía los derechos políticos de los habitantes de la capital y fortalece la vida democrática del país.”⁴

A partir de la Reforma de 1993, se eleva a rango constitucional la denominación Ciudad de México para identificar al Distrito Federal. La costumbre de llamar al Distrito Federal como Ciudad de México, siempre estuvo arraigada en el país, pero solamente hasta que entraron en vigor las reformas constitucionales en comento, se instituyó jurídicamente el título.

² GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Historia de la Ciudad de México. <http://www.df.gob.mx/ciudad/historia/5.html>, 27/05/2007 10:48 a.m.

³ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y perspectiva. Porrúa. México. 2001. p. 275.

⁴ *Ibidem*. p. 280.

El viernes 3 de septiembre del mismo año, es decir, recién instalado el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, “se aprobó con 292 votos a favor y 42 en contra la reforma a 13 artículos constitucionales (31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119, y 122) que normaban la reforma política del Distrito Federal. Ello implicó que, en lugar de los 11 artículos –para los que había propuesto modificaciones el ejecutivo– se cambiaran 13, pasando después a ser ratificada sin mayores complicaciones por el Senado y las legislaturas de los estados, siendo publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993.”⁵

Derivado de estas reformas el artículo 43 de la Carta Magna dispone:

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Por lo que hace al Artículo 44, es de considerar como primer antecedente al Artículo 45 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, el cual disponía: "Estas tres corporaciones (El Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia), han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno; y cuando la circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y la distancia que aprobare el mismo Congreso"⁶

Posteriormente el Artículo 4° de los Tratados de Córdoba, suscritos en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821 decían que "El Emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio".⁷

Otro antecedente lo encontramos en el Artículo 46 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857: "El estado del Valle de México se formará del territorio

⁵ *Ibidem.* p. 281.

⁶ CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Op. cit.* Tomo VI. p. 796.

⁷ *Idem.*

que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar."

Finalmente el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916 disponía:

Artículo 44 del proyecto. *El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.*⁸

Cabe precisar que la redacción final de este precepto quedó de la siguiente manera: *El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes generales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*

Para 1993, el artículo 44 se reformó para contener la nueva consideración jurídica de la metrópoli como sinónimo de Distrito federal, es decir, se desapareció al hasta entonces D.D.F., y se instituyó legalmente, a la Ciudad de México -con el territorio que antiguamente tenía el Departamento-, como sede de los poderes federales.

El nuevo texto del artículo 44 dispone lo siguiente:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

La redacción del artículo conservó la antigua determinación de que si los poderes generales se trasladan a otro sitio y en su lugar se erige el estado del Valle de México, sus límites y extensión serán determinados por el Congreso General, "con lo cual se preserva la peligrosa probabilidad de que si se decidieran modificar los límites que actualmente detenta el Distrito Federal, ello significaría tener que ampliar o disminuir a otro estado, lo que representaría la necesidad indispensable de una reforma constitucional adicional, por virtud de

⁸ *Ibidem.* p. 798.

lo que obliga el artículo 45 de la propia constitución, lo que abriría una seria disputa territorial entre las Entidades Federativas relacionadas con el caso, como lo ejemplarizan históricamente los debates de los pasados congresos constituyentes.⁹

Las modificaciones constitucionales de 1993 y 1996, suprimieron la reglamentación contemplada en el artículo 73 fracción VI y crearon un ordenamiento específico que implicó un avance indudable en la organización constitucional de la entidad, cuyas bases se contienen en el texto del artículo 122 constitucional, dejando al Distrito Federal como una Entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, de los estados y de los municipios y desde luego que forma parte del Estado Federal mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional.¹⁰

La base principal de la reglamentación constitucional referente al Distrito Federal la encontramos en el artículo 122 constitucional, el cual en virtud de la reforma de 25 de octubre de 1993, el contenido original de este artículo pasó a formar parte, como primer párrafo, del artículo 119 constitucional. Por lo que como antecedentes podemos decir los correspondientes a la fracción VI del artículo 73, los cuales correspondían a las facultades que tenía el Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y a los entonces territorios federales.

Cabe precisar que la redacción original de este artículo de acuerdo con el Constituyente de 1917 fue: *Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.*¹¹

Actualmente el contenido de este precepto establece lo siguiente:

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

⁹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *Op. Cit.* p. 283.

¹⁰ *cfr.* SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho constitucional. Porrúa. México. 1998. p. 525.

¹¹ *cfr.* CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Op. cit.* Tomo XI. p. 684.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que

señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 122 constitucional, el Gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los poderes federales y de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la propia entidad, es decir, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; por lo que de conformidad con lo establecido por las bases 2ª y 3ª del artículo 122, la Administración Pública del Distrito Federal dispone de una organización compleja que comprende, por una parte, al titular del Gobierno de la Entidad y, por otra, los órganos desconcentrados y descentralizados. En otras palabras, el Distrito Federal debe ser entendido por una parte, como sede de los poderes federales y como gobierno local.

3.1 De la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal

Alcanzar una adecuada operatividad en las funciones de la Administración Pública requiere establecer y coordinar a los entes que la conforman.

La organización administrativa es la “forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”¹²

La organización Administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la Constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas.¹³

Al decir de García Oviedo y Martínez Useros, la organización administrativa “ha sido contemplada por el derecho administrativo como instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa.”¹⁴

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Porrúa. México. 2001. p. 88.

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 1er y 2º Cursos. Oxford. México. 2000. p.53.

¹⁴ *Idem*.

Cabe precisar que para efectos del presente trabajo, adoptaremos la concepción del maestro Acosta Romero en el sentido de definir por Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa al “conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto orgánico, depende de este”.¹⁵

El maestro Gutiérrez y González nos manifiesta que al ser el Distrito Federal una Entidad Federativa, tiene que tener una serie de leyes adicionales, a más de su Constitución, mal llamado “Estatuto”, que sirvan para determinar todas las actividades de esa persona.¹⁶

“Por ello resulta entendible que al igual que el Estado Federal, y los demás Estados de la Federación, el Distrito Federal tenga una ley que determine cuál es la estructura, división territorial, y con cuántos ayudantes cuenta el Jefe de Gobierno para el Desempeño de sus funciones.”¹⁷

No obstante esta opinión del maestro, hay que precisar que por expresión manifiesta del propio texto constitucional, se dispone que el Distrito Federal es una parte integrante de la Federación; además, se dispone de manera puntual y diferente sus características, siendo éstas de manera independiente respecto a las demás Entidades Federativas y los municipios.

Cabe destacar que el Estatuto de Gobierno se crea a partir de lo que determina la Constitución General en su artículo 122 y que de acuerdo con las distintas “Bases” establecidas en la Carta Magna.

Este Estatuto de Gobierno que tiene como fundamento la fracción II del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tomando en cuenta las bases que señala su apartado C, se desprenden las características de ese Estatuto:

1. Es la norma esencial que, expedida por el Congreso de la Unión, define el contenido del artículo 122 constitucional, por tanto, éste es su fundamento.
2. Estructura el sistema de fuentes local, ya que establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 89.

¹⁶ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 2003. p. 554.

¹⁷ *Idem.*



gobierno locales y desarrolla sus distintas competencias. 3. A nivel federal, tiene igual valor jerárquico que las demás leyes del Congreso de la Unión, en tanto que es expedido por éste. 4. A nivel local, goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito Federal, quienes deberán estar a lo dispuesto por él.¹⁸

Así con relación al Título Quinto relativo a las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de Atribuciones entre sus

Órganos, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.¹⁹

Antes de entrar en materia es necesario hacer un esbozo de la organización

Fuente: INEGI
www.cuentame.inegi.gob.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/dfdelegcolor.pdf

Antes de 1928, el Distrito Federal, tenía dividido su territorio en “municipios”, conforme a lo que determina la Constitución en su artículo 115, y por lo mismo cada municipio tenía su “ayuntamiento”, el cual estaba encabezado por un “presidente municipal” y sus regidores y síndicos.²⁰

Sin embargo a partir de 1928, se verificó la reforma constitucional solicitada por el ex-Presidente Álvaro Obregón, y hecha por el Presidente en turno Plutarco Elías Calles.

Esa reforma consistió en suprimir al Distrito federal los municipios, y crear un Departamento Central, y Delegaciones, y ya después desaparece ese Departamento Central y se deja solo el Departamento del Distrito Federal con delegaciones.²¹

¹⁸ Tesis Jurisprudencial denominada: ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SUS CARACTERÍSTICAS. Registro No. 172523. Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Página: 1642. Tesis: P./J. 17/2007. Materia(s): Constitucional

¹⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Op. cit.* p. 545

²⁰ *Idem.* p. 556

²¹ *Idem.*

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, quedó ya delimitado el territorio del Distrito Federal y se dividió en Delegaciones, que son organismos desconcentrados, las cuales tienen a la cabeza a un Delegado, que es electo por voto universal y secreto.²²

De ahí que el Distrito Federal cuenta según el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal con 16 Demarcaciones Territoriales denominadas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco.

El legislador del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en imitación del Legislador Federal, consideró que era necesario determinar el equivalente al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³, y precisar que el Jefe de Gobierno tendría los Secretarios que le fueran precisos para el desempeño de la función administrativa.²⁴

Teniendo como base a la propia Constitución, la actual Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, dispone en su artículo segundo que: La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará “Delegación del Distrito Federal.”

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con

²² *cf. Idem.*

²³ “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

²⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Op. cit.* p. 558.

órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

De hecho, la misma ley indica que se debe de entender por: Administración pública centralizada, a las dependencias y los órganos desconcentrados; por Administración pública desconcentrada, a los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine; por Administración pública paraestatal, al conjunto de entidades; por Administración pública, al conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal. Por Dependencias, a las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Por Entidades, a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Ahora bien, tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

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

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de Gobierno, pues estas últimas se refieren: La primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y Unidades Administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.²⁵

²⁵ *Idem.*

Realizada esta aclaración, vamos a ver ahora cada una de las formas en que está organizada la Administración Pública del Distrito Federal.

3.1.1. Administración Pública Centralizada

La centralización administrativa es la forma en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo, su principal cualidad, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante, estando en primer lugar el Jefe de Gobierno y subordinados a él todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la organización central; es decir, todo ente inferior se encuentra supeditado al superior; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

Dicha competencia administrativa consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan de realizar determinados actos.

La competencia así determinada por la ley, fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.

“La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que desee, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que esta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.”²⁶

Las entidades que forman parte de la Administración Pública Central o Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos.

²⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa. 2ª. México. 2000. p. 102.

El artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Cabe señalar al respecto con relación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que ha habido opiniones que dicen que se le debe equiparar a un Gobernador, sin embargo, es menester precisar al respecto que la Suprema Corte de Justicia ha dicho al respecto:

“JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU TOTAL HOMOLOGACIÓN A LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDE AL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el intérprete supremo de la Constitución Federal y, como tal, es un actor esencial en la conformación dinámica del ordenamiento jurídico, ya que a través de diversos métodos interpretativos puede precisar los textos y principios de la Constitución a las situaciones sociales imperantes en un nuevo tiempo histórico; sin embargo, a través del ejercicio interpretativo no puede quebrantar el sentido de artículos constitucionales expuestos, es decir, no puede interpretar el texto constitucional en contra de la voluntad del Constituyente o del Órgano Reformador establecida en texto explícito. Ahora bien, de una interpretación literal e histórica evolutiva del orden jurídico aplicable y de las instituciones del Distrito Federal, concretamente de los artículos 73, fracción VI (actualmente derogada) y 122 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 111 en cuanto a la adecuación del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, se advierte que a lo largo de la historia esta entidad ha sufrido modificaciones estructurales importantes que siguen una tendencia de mayor autonomía, tanto administrativa como política, fundamentada en la representatividad democrática de sus funcionarios; también se observa que el Órgano Reformador en ningún momento ha pretendido que el régimen de responsabilidades aplicable a funcionarios locales establecido en el párrafo quinto del mencionado artículo 111 sea aplicable al titular del órgano de

gobierno del Distrito Federal, pues a la fecha la Constitución Federal lo contempla en el primer párrafo del citado artículo. En congruencia con lo anterior, se concluye que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no puede homologarse, totalmente, a los Gobernadores de los Estados.”²⁷

No obstante a lo anterior el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene legitimación activa para solicitar que la suprema corte de justicia de la nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la constitución federal.

“La nueva conformación política que desde mil novecientos noventa y seis tiene el Distrito Federal permite concluir que el jefe de Gobierno del Distrito Federal guarda similitudes fundamentales con los gobernadores de los Estados, porque se encuentra a cargo del Ejecutivo Local y de la administración pública de la entidad, fue elegido democráticamente mediante votación universal, libre, directa y secreta; de ahí su obligación de velar por la seguridad de sus gobernados. Por tanto, ante una eventual violación grave de garantías individuales, puede homologarse a los citados gobernadores para el efecto de reconocerle legitimación activa en términos de lo dispuesto en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la legitimación activa de los gobernadores deriva de la función ejecutiva que ejercen, cuya finalidad es satisfacer el interés público. Además, debe considerarse que el Constituyente de mil novecientos diecisiete, cuando estableció dicha legitimación, no estuvo en aptitud de prever la mencionada conformación.”²⁸

En este sentido de una interpretación teleológica de los artículos 43, 44, 97, párrafo segundo, 116 fracción I, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede llegar a colegir que el jefe de Gobierno del Distrito Federal sí puede homologarse al gobernador de un Estado, para efecto de que se le reconozca legitimación activa para solicitar a la Suprema Corte de Justicia la averiguación de violaciones graves a las garantías individuales.

Dichas razones, en síntesis, las siguientes:

²⁷ Registro No. 174885. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Junio de 2006. Página: 963. Tesis: P./J. 75/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

²⁸ Registro No. 182656. Novena Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII, Diciembre de 2003. Página: 11. Tesis: P. XXVIII/2003. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

1. Que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación y sede de los Poderes de la Unión.
2. Que el Distrito Federal ha sufrido una serie de reformas, en particular las de los años mil novecientos noventa y tres y mil novecientos noventa y seis.
3. Que el avance constitucional que ha tenido el Distrito Federal nos permite considerar que se ha reconocido a sus autoridades locales, con la capacidad de emitir por sí solas, actos de gobierno, respetando su ámbito competencial y la coordinación existente con los Poderes Federales.
4. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad, función que recae en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta. Esta función guarda similitudes fundamentales con los gobernadores de los Estados, cuya función ejecutiva tiene la finalidad de velar por el interés público.
5. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, al igual que los gobernadores de los Estados, son electos democráticamente, de ahí su obligación de velar por la seguridad de sus gobernados.
6. Que la Constitución, al legitimar a los gobernadores de los Estados para el ejercicio de la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 97, no tenía como referencia la nueva conformación política del Distrito Federal, ya que tal legitimación se encuentra prevista desde mil novecientos diecisiete, por lo que en ese momento no pudo ser tomada en cuenta la actual conformación de las autoridades locales del Distrito Federal.

De lo anterior, se desprende una conclusión preliminar sobre la naturaleza de las normas e instituciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: que las mismas no tienen un carácter estático, sino que se van transformando en el transcurso del tiempo, esto es, las normas e instituciones establecidas en la Constitución que conforman e integran los distintos órdenes jurídicos parciales contenidos en la misma, tienen una naturaleza dinámica. Esto es particularmente conspicuo en el caso del orden parcial y las instituciones pertenecientes al Distrito Federal, las que han sufrido

una serie de transformaciones trascendentes de mil novecientos diecisiete a la fecha.

Por lo que se bien la Suprema Corte de Justicia es un actor esencial en la conformación dinámica del ordenamiento jurídico, y existen métodos interpretativos que nos permiten precisar los textos y principios de la Constitución a las situaciones sociales imperantes en un nuevo tiempo histórico,²⁹ no se puede usar esto como pretexto para tergiversar o quebrantar interpretativamente el sentido de artículos constitucionales.

En este sentido, aun cuando existen razones para equiparar al jefe de Gobierno con los gobernadores de los Estados en relación con algunas de las facultades establecidas en la Constitución, como sucedió en el caso que se refiere a la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución, no puede entenderse para todos los casos y supuestos contenidos en la Constitución Federal.

En efecto, aun cuando este tribunal resolvió en el precedente aludido que el jefe de Gobierno del Distrito Federal es equiparable al gobernador de un Estado, dicho criterio no debe sacarse de contexto para atribuirle consecuencias más allá de las que el propio criterio justifica. Así, no porque en esa resolución se haya hecho tal interpretación, significa que la misma es

²⁹ Tesis Jurisprudencial denominada: INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio. Registro No. 191673. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Junio de 2000. Página: 13. Tesis: P./J. 61/2000. Materia(s): Constitucional .

extensible o aplicable a todos los casos que se pudieran presentar o que en todos los casos en que la Constitución se refiera a los gobernadores deba entenderse aludido también al jefe de Gobierno del Distrito Federal.³⁰

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone, en su artículo 15, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Jefe de Gobierno cuenta con las siguientes dependencias Administrativas:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal;
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- XVII. Secretaría de Protección Civil;
- XVIII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo;
- XIX. Secretaría de Educación; y
- XX. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.

En este sentido vemos que la estructura administrativa del Distrito Federal es muy similar a la estructura Federal por lo que parafraseando al Dr. Acosta Romero diremos entonces que las Secretarías de Estado son los órganos

³⁰ Ejecutoria. Registro No. 19449. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2005. Promoviente: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Abril de 2006. Pág. 755.

superiores político-administrativos que auxilian al Jefe de Gobierno en el Despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Distrito Federal.³¹

Es de hacer importante mención que la **Oficialía Mayor** del Gobierno del Distrito Federal, corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

Específicamente para el tema que estamos tratando los cuenta con las siguientes atribuciones:

- Establecer la normatividad correspondiente a los arrendamientos, enajenaciones y adquisiciones que realice el Distrito Federal, así como respecto de los servicios que le sean prestados e intervenir en unos y otros, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Administrar los bienes muebles e inmuebles del Distrito Federal cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, así como ordenar su recuperación administrativa cuando proceda, y proponer al Jefe de Gobierno la concesión del uso o la venta, en su caso, de dichos bienes;
- Dirigir y coordinar el Sistema de Valuación de Bienes del Gobierno del Distrito Federal;
- Establecer la normatividad y control sobre la administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad, así como el establecimiento de lineamientos para su adquisición, uso y destino; conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables;
- Celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de cualquier índole, necesarios para el ejercicio de las atribuciones del órgano ejecutivo local, excepto los relativos a obra pública, los servicios relacionados con ésta, la contratación de créditos o firma de títulos crediticios y otros que sean atribución de otra dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, o

³¹ Cfr. *op.cit.* p. 148.

correspondan a una facultad indelegable del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

3.1.2. Administración Pública Desconcentrada

A partir de la década de los setentas el incremento poblacional y la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más pronta y los servicios públicos, provocó que la Administración Pública buscará nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.

La simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

La centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo se requiere que los tramites asciendan desde los órganos inferiores al superior y luego vuelvan al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo; en este sentido la desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.³²

En otras palabras, “para la administración el perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.”³³

“La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.”³⁴

³² s/a. *La Organización de la Administración Pública*. En <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021202003037.html> 27/04/2007 18:29.

³³ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México. 1980. p. 198

³⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo. 1er y 2º Cursos.op.cit.* p. 133

Se ha abusado en el empleo de este término, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tiene otra denominación o, incluso, para cuestiones ajenas al derecho; así se emplea indebidamente como sinónimo de descentralización. También se mal emplea para expresar delegación de facultades y para señalar la “mudanza” de una dependencia o entidad.³⁵

Sayagués Laso, citado por Martínez Morales, indica que la desconcentración “ha sido considerada la primera etapa de la descentralización, puesto que ya implica un cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos.”³⁶

Como características de los entes desconcentrados se pueden indicar:

- 1) Forman parte de la centralización administrativa;
- 2) Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (Secretaría, Departamento o Procuraduría);
- 3) Poseen cierta libertad para su actuación técnica;
- 4) Debe ser un instrumento de derecho público (Ley, Reglamento, Decreto o Acuerdo) el que los cree, modifique o extinga;
- 5) Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio;
- 6) No poseen personalidad jurídica propia.³⁷

A mayor abundamiento podemos decir siguiendo al maestro Gutiérrez y González que la desconcentración sólo se da dentro de la administración centralizada; además en el organigrama de una Secretaría, el desconcentrado depende directamente del secretario del ramo, sin que haya entre el Secretario y el Personal destinado al Desconcentrado funcionario intermedio alguno, como sucede por ejemplo, con los Directores Generales, que tienen como intermediario al subsecretario al que están subordinados. Este desconcentrado no tiene autonomía orgánica, pues siempre estará sujeto a la decisión a la decisión directa e inmediata del secretario del ramo que lo haya creado, o para el que se haya creado. Solo podemos recalcar que el desconcentrado sí cuenta

³⁵ *Idem*

³⁶ *Idem.em.* p. 134

³⁷ *Idem.* p. 135.

con autonomía técnica, para con ella poder resolver mejor el problema determinado que constituye su finalidad, y para lo cual se le crea.³⁸

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su Artículo 3 indica que la Administración Pública desconcentrada está constituida por los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine.

3.1.3. Administración Pública Paraestatal

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta. Mediante una Ley (en sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a. Personalidad jurídica.
 - b. Patrimonio Propio.
 - c. Régimen jurídico propio.³⁹

Como personas jurídicas colectivas de derechos públicos, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- 1) Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- 2) Tienen régimen jurídico propio.
- 3) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4) Denominación.
- 5) La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- 6) Tienen órganos de dirección, administración, y representación.
- 7) Cuentan con una estructura administrativa interna.

³⁸ *Op. cit.* p. 453.

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 225.

- 8) Cuentan con patrimonio propio.
- 9) Objeto.
- 10) Finalidad.
- 11) Régimen Fiscal.⁴⁰

Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones a las que convencionalmente se engloba dentro del rubro de “sector paraestatal” y dentro de las cuales se encuentran las empresas públicas fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano.⁴¹

En forma sintética, se puede decir que entre las principales razones que han dado origen en México a este nuevo tipo de instituciones destacan:

- a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 no desempeñaba, esto es, por aumento de sus atribuciones;
- b) La explotación de los recursos propiedad de la Nación o la prestación directa, por parte del Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional;
- c) La atención de campos de la actividad económica que, si bien no representaban servicios básicos para la Nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado.⁴²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho a través de tesis jurisprudencial que:

“Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública, pues las unidades auxiliares tienen como finalidad la ejecución de programas de desarrollo o actividades estatales que les han sido conferidas; de manera que aun cuando aquellos organismos son autónomos, continúan subordinados a la administración

⁴⁰ *Idem.* p. 226.

⁴¹ FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa. México 1979. p. 546.

⁴² *Idem.*

pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.⁴³

El Estatuto de Gobierno en su artículo 97 dispone que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la administración pública paraestatal.

Por su parte los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquéllos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal. (Artículo 98 del Estatuto de Gobierno)

En el caso de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

- I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;
- II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y
- III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno.

⁴³ Tesis de Jurisprudencia ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA. Ubicada en Registro No. 180563, Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Septiembre de 2004. Página: 809. Tesis: P./J. 97/2004. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 40 dispone que son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

Por su parte son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los Fideicomisos Públicos, son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegaciones, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden.

A efecto de llevar la operación de las entidades del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno las agrupará por sectores, considerando el objeto de cada una de ellas y las competencias que esta Ley atribuya a las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los órganos de gobierno de las entidades estarán a cargo de la administración de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como, en su caso, los comités técnicos de los fideicomisos públicos, y deberán estar integrados mayoritariamente por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sin que en ningún caso

existan regímenes especiales de voto que afecten la capacidad de decisión de dichos servidores públicos.

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

Cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Jefe de Gobierno la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

Asimismo, las entidades paraestatales del Distrito Federal para su desarrollo y operación, deberán sujetarse al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales e institucionales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados. Dentro de estas directrices y conforme al sistema de planeación y a los lineamientos que en materia de programación, gasto, financiamiento, control y evaluación, se establezcan en el Reglamento correspondiente, formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Tal entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos administrativos y en lo que corresponde a la recepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Secretaría de Finanzas, en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales del Distrito Federal y se sujetará a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

B) Régimen Jurídico aplicable a las Afectaciones

Hablar del régimen jurídico de las afectaciones es hablar del artículo 27 constitucional, el cual dispone:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos

minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá

realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo

la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre

propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los

comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechos por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquier otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren

los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Se deroga)

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la

tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

“El propósito manifiesto del Constituyente de Querétaro, al expedir el artículo 27 de la Carta Federal, fue vincular el régimen jurídico de la propiedad territorial en México, con el que regía en la época colonial, nulificando la tradición jurídica de nuestros códigos, que lo refieren al derecho romano y no a las leyes y disposiciones de Indias, que son sus antecedentes legítimos, régimen en el cual la situación jurídica de dicha propiedad, era la de ser privada de los soberanos de España, inalienable e imprescriptible. Numerosas leyes de Indias demuestran esto: esas leyes disponían hasta de las personas, y si los reyes consideraban como de su propiedad particular a los individuos, no podían menos de considerar lo mismo cuanto significase riqueza; los derechos que los reyes concedieron, siempre tuvieron un carácter condicional, y en cuanto a los monumentos arqueológicos, las leyes coloniales sólo autorizaban su aprovechamiento en un tanto por ciento, para los descubridores, sin que pudiera transmitirse su dominio a los particulares. Al independizarse la colonia, la República Mexicana asumió todos los derechos de propiedad que a los reyes de España correspondían, y, por lo mismo, este patrimonio ingresó a la nación toda, y no a las partes que entonces constituían el territorio, (provincias, intendencias, capitanías, etcétera), y mucho menos pudo pasar ese patrimonio a los Estados de la República, cuya existencia ni siquiera estaba entonces bien definida.”⁴⁴

La Constitución mexicana define la naturaleza del derecho que la nación tiene sobre su territorio y todos los bienes que en el se encuentran. “Es al Estado en su totalidad, como persona jurídica en general, a la que se le asigna la titularidad de la propiedad sobre el territorio y no en particular de la Federación, a las entidades federativas o a los municipios.”⁴⁵

⁴⁴ Tesis Aislada denominada: ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. Registro No. 279364. Quinta Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XXXVI. Página: 1074. Materia(s): Constitucional.

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Porrúa. 22ª ed. México. 2003. p. 251.

Es decir, en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el régimen de propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional misma que corresponde originalmente a la Nación, la que tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En tales condiciones, esa propiedad originaria, mientras no se constituya en propiedad privada, corresponde a la Nación, misma que se integra a los estados que formaron la Federación, que conforme a lo manifestado en el artículo 40 de la Constitución decidieron establecer una República Representativa, Democrática y Federal, constituida por los estados señalados en el artículo 43.

Por disposición del párrafo cuarto del artículo 27 de la propia Constitución, el dominio directo de los bienes corresponde originalmente a la Nación, la que conforme al artículo 41 del mismo ordenamiento, ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y los de los estados con sus regimenes anteriores.

Para la explotación general del patrimonio nacional, su uso y aprovechamiento, existe regulación específica, tanto federal, entendiéndose por ella diversas leyes y reglamentos, mismas que establecen las reglas para la enajenación de inmuebles propiedad de la federación.

El suelo y aguas dentro del territorio de los estados son patrimonio de la Nación, y éstos (los estados y sus municipios), al igual que el Gobierno Federal, tienen plena capacidad para adquirir en cualquiera de las formas establecidas por la ley los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. (Fracción VI artículo 27)

Conforme al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, la Nación, es quien tiene la facultad de imponer las modalidades a que se sujetarán los bienes que son propiedad privada, incluyendo aquellos que conforman el patrimonio público de los diferentes órdenes de gobierno y son clasificados como propiedad privada; asimismo, será la Nación quien tendrá la facultad de regular el aprovechamiento de todos los elementos naturales susceptibles de apropiación.

En palabras del Maestro Serra Rojas “El Estado tiene potestad soberana sobre su territorio, una propiedad originaria y tradicional, un derecho real institucional

o con mayor extensión un derecho de propiedad definido y depurado por el derecho internacional, si nos atenemos a su sentido moderno”.⁴⁶

“También el Estado tiene el Derecho de regular toda la propiedad pública, social y privada, que otorga o concede a los particulares. El particular sustituye al Estado en el ejercicio del derecho privado, pero conservando aquél un derecho superior para regular el régimen de la propiedad como una función social, inspirada siempre en el interés público. Algunos autores denominan a este derecho supremo del Estado, un dominio eminente, en su acepción actual, que difiere del viejo derecho medieval.”⁴⁷

“En conclusión, el Estado tiene un derecho real sobre su territorio regido por principios de derecho público interno y externo.”⁴⁸

“El Estado mexicano tiene por consiguiente un derecho de propiedad sobre su territorio, y de acuerdo con la Constitución, esta propiedad es transmitida a los particulares, sujeta al régimen jurídico que ésta determina.”⁴⁹

Por otra parte “De la interpretación relacionada de los artículos 27, párrafos primero y tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 122, apartado C, base primera, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, vigente cuando se expidió la ley reclamada, deriva que las facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por parte de la nación, corresponden tanto a la Federación, como a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, quienes deben ejercerlas en forma concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias determinado por la propia Constitución. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida por la Asamblea de Representantes de esa entidad, a través de la cual se legisla sobre usos y destinos del suelo como modalidades a la propiedad privada que dicta el interés público, no viola el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.”⁵⁰

⁴⁶ *Ibidem.* p. 252.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Tesis Aislada denominada: DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL IMPONER MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA. Registro No. 191538. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Julio de 2000. Página: 158. Tesis: 2a. LVII/2000. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

3.2. Del Régimen Patrimonial del Distrito Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Estados integrantes de la Federación la capacidad de adquirir su patrimonio, que deberá regularse por la normatividad que se expida en cada uno de ellos, y en la mayoría de ellos se cuenta con la Ley de Bienes o de Patrimonio, en la que se clasifican y prevén sus características, siendo generalmente las mismas respecto del patrimonio federal.

A su vez la mayoría de las entidades federativas han expedido leyes reglamentarias de los bienes de carácter estatal, con disposiciones muy similares a la federal.

Lato Sensu la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, reglamenta la propiedad del Distrito Federal, y junto con el artículo 27 Constitucional, regula el patrimonio local, fijando los bienes que forman parte del dominio local. Sin embargo en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 96 dispone que Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en las materias de desarrollo urbano y protección civil del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional, o se presenten situaciones de emergencia, derivadas de siniestros o desastres. Corresponde a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquéllos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella.

A su vez, el mismo Estatuto de Gobierno señala en su artículo 137 que el patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado. La ley regulará el régimen patrimonial del Distrito Federal, sus disposiciones serán de orden e interés públicos y de observancia obligatoria.

En este caso, la Ley que regula el régimen patrimonial del Distrito Federal, es la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público dispone en su artículo 4° que el Patrimonio del Distrito Federal se compone de:

- I. Bienes de Dominio Público, y
- II. Bienes de Dominio Privado.

Cabe precisar que el Distrito Federal está facultado para recuperar administrativamente los bienes que posea, de ello tenemos el siguiente criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 112, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO QUE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE TOMAR DE INMEDIATO LA POSESIÓN DE LOS QUE FORMEN PARTE DEL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL, AUN SI HAY OPOSICIÓN DEL INTERESADO O IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE, NO SE RIGE POR LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. El artículo 112 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público establece que el Distrito Federal está facultado para retener administrativamente los bienes que posea y que cuando se trate de recuperar la posesión provisional o definitiva de bienes del dominio público, podrá seguirse el procedimiento administrativo señalado en la propia ley, o deducir, a su elección, ante los tribunales del fuero común, las acciones que correspondan, las que se tramitarán en la vía ordinaria conforme al Código de Procedimientos Civiles para la entidad, señalando dicho precepto en su fracción III que si hay oposición del interesado o si éste impugna la resolución administrativa a que se refiere la fracción I del propio numeral, por tratarse de bienes del dominio público cuya posesión por el Distrito Federal es de interés social y de interés público, no procederá la suspensión del acto y, por tanto, podrá tomar de inmediato la posesión del bien, por conducto de la delegación. Ahora bien, del análisis de lo dispuesto en la citada fracción se puede concluir que la ocupación de

los bienes del dominio público por parte del Distrito Federal que tiende a proteger el interés del Estado en su calidad de propietario de tales bienes frente a la desposesión de que hubiera sido objeto, es un acto de recuperación que puede clasificarse como una medida cautelar, cuyo propósito es restituir el dominio sobre dichos bienes a la mencionada entidad para que tenga los recursos suficientes para satisfacer las necesidades colectivas y prestar los servicios públicos que se le demandan, restableciendo el orden jurídico que se considera vulnerado, en el entendido que la ocupación del bien que se encuentra en litigio, subsistirá únicamente hasta que se dicte una resolución definitiva, momento en el cual se determinará quién es el legítimo dueño o poseedor del bien en disputa, procediendo, si es el caso, la desocupación de aquél a favor del gobernado que haya demostrado su mejor derecho, esto es, se trata de una medida cautelar que no implica una resolución definitiva sobre quién tiene mejor derecho sobre el bien, sino que únicamente restituye al propietario (Distrito Federal) en la posesión del mismo, lo que opera bajo la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora que corresponden a las condiciones que justifican este tipo de medidas, sobre las cuales, como lo ha establecido el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 21/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 18, no rige la garantía de previa audiencia.⁵¹

Es decir, que el Distrito Federal, tiene plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.⁵²

Cabe señalar por último que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal en los términos que señale la ley.

⁵¹ Registro No. 189787. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIII, Mayo de 2001. Página: 320. Tesis: 2a. LVI/2001. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

⁵² *cfr.* SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 249

3.2.1. Bienes del Dominio Público

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone en su artículo 138 que excepto aquéllos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, los bienes de dominio público del Distrito Federal son los siguientes:

- I. Los de uso común;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ello, o los que utilicen las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;
- III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público o algunas de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para esos fines;
- IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;
- VI. Los canales, zanjas y acueductos, propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;
- VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;
- VIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sean algunos de los anteriores;
- IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de sus bienes, los especímenes tipos de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos y fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otra que tenga imágenes y sonidos; y
- X. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de

dominio, mientras no cambien su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Por su parte la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público en su artículo 16 manifiesta que excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

- I. Los de uso común;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos, o los que utilicen las Dependencias y Entidades del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;
- III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para tales fines;
- IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propiedad del Distrito Federal;
- V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;
- VI. Los canales, zanjas y acueductos propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;
- VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;
- VIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, los especímenes tipo de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos, fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier objeto que contenga imágenes y sonidos, y
- X. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Las Dependencias, Entidades, Delegaciones y otros órganos desconcentrados, así como los particulares sólo podrán obtener sobre ellos, cuando su naturaleza lo permita, el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes en los casos y en las condiciones que esta Ley establezca. Se regirán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios en los casos en que estando destinados a un servicio público de hecho o por derecho y la autoridad competente resuelva lo procedente.

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre bienes del dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre estos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos aplicables a la materia.

A su vez el artículo 19 indica que se consideran bienes de uso común, aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en ley. Los bienes de uso común del Distrito Federal son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El artículo 20 de la ley local indica que excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal:

- I. Las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares;
- II. Los montes y bosques que no sean de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública;
- III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos,
y
- IV. Los mercados, hospitales y panteones públicos.

Es importante señalar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Oficialía Mayor, ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, a que hace referencia esta Ley y sus reglamentos. En este caso, las Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados, así como las demás personas que usen o tengan a su cuidado inmuebles propiedad del Distrito Federal, deberán proporcionar a la Oficialía Mayor, la información, datos y documentos que les sean requeridos.

3.2.2. Bienes del Dominio Privado

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone en su artículo 139 que excepto aquéllos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de dominio privado del Distrito Federal los siguientes:

- I. Los no comprendidos en el artículo 138 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;
- II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;
- III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;
- IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- V. Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;
- VI. Los bienes que por cualquier título adquiera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público; y
- VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiera por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los bienes de dominio privado son inembargables e imprescriptibles.

La ley local, es decir, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, señala en su artículo 33 que excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de dominio privado del Distrito Federal:

- I. Los no comprendidos en el artículo 16 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;
- II. Los que hayan formado parte de Entidades del Distrito Federal;
- III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;
- IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- V. Los bienes muebles de propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;
- VI. Los bienes que por cualquier título adquiera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público, y
- VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiera por vías de Derecho Público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

3.2.3. De la Adquisición de Bienes Inmuebles

El Título Cuarto de la Ley del Régimen Patrimonial intitulado “De la adquisición de bienes inmuebles” señala que las Dependencias y Entidades, deberán presentar a la Oficialía Mayor, un Programa Anual calendarizado, que contenga sus necesidades inmobiliarias a fin de contar con la información que apoye las políticas y decisiones que se adopten en la materia.

Por lo tanto para satisfacer los requerimientos de inmuebles que planteen las Dependencias y Entidades, la Oficialía Mayor con base en el Programa Anual, deberá:

- I. Cuantificar y calificar los requerimientos, atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y su localización;
- II. Determinar la existencia de inmuebles disponibles, con base en el inventario y catálogo de los bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal;
- III. Asignar los inmuebles disponibles, y
- IV. Adquirir, en su caso, los inmuebles con cargo a la partida presupuestal autorizada a la Dependencia interesada y realizar las gestiones necesarias para la formalización de la operación.

Las Dependencias y Entidades podrán arrendar bienes inmuebles para su servicio cuando no sea posible o conveniente su adquisición, en cuyo caso están obligadas a acreditar tales supuestos ante la Oficialía. Tanto en la adquisición como en el arrendamiento de inmuebles para oficinas públicas se requerirá el dictamen estructural emitido por Obras, independientemente de la competencia o intervención que les corresponda a otras Dependencias.

La Ley del Régimen Patrimonial establece tres formas de adquisición:

- a) Compraventa;
- b) Expropiación;
- c) Donación.

En el primer caso en el Artículo 63 dispone que el Distrito Federal, de conformidad con su presupuesto de egresos y tomando como base la información que aporten las Dependencias y Entidades relativas a sus necesidades inmobiliarias, podrá adquirir por compraventa los inmuebles que considere indispensables.

La Oficialía Mayor determinará en todo caso el valor máximo que deba pagar el Distrito Federal a los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que se deseen adquirir. Esto se hace a través del avalúo que al efecto emita la Dirección de Avalúos, adscrita a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.

CUANDO EL DISTRITO FEDERAL ADQUIERA INMUEBLES PARA CUMPLIR CON SUS FUNCIONES, PODRÁ CONVENIR CON LOS PROPIETARIOS, POSEEDORES DERIVADOS O PRECARIOS, LA FORMA Y TÉRMINOS DE SU ADQUISICIÓN.

Una vez formalizada la operación de compraventa, deberá darse aviso a la Oficialía a efecto de que realice la inscripción correspondiente en el registro y se procedan a efectuar las anotaciones respectivas en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

Asimismo se debe precisar que en lo no previsto por esta Ley, se aplicará lo conducente por la legislación sustantiva local, es decir, por el Código Civil para el Distrito Federal en lo referente a la compraventa.

En tratándose de la expropiación, el artículo 67 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público señala que las adquisiciones por vía de derecho público requerirán de la declaratoria correspondiente en los términos de la Ley de Expropiación, correspondiendo a Gobierno determinar los casos de utilidad pública en el procedimiento de integración del expediente respectivo. La Oficialía Mayor establecerá el monto de la indemnización, siendo aplicable la Ley de Expropiación.

Es de hacer mención el siguiente criterio sustentado por el Alto Tribunal cuando menciona que:

“El mencionado precepto (Art. 67 de la Ley del Régimen Patrimonial) otorga a las autoridades administrativas la facultad de determinar los "casos" de utilidad pública, en el procedimiento de integración del expediente respectivo; es decir, únicamente las habilita para determinar si el asunto que estudian en un expediente concreto, justifica alguna "causa de utilidad pública", que para las adquisiciones por vía de derecho público exige la Ley de Expropiación, la cual resulta aplicable por así disponerlo expresamente el artículo 68 de la propia Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. De esa manera, atendiendo a que la ley local referida no establece cuáles serán las causas de utilidad pública por las que el Gobierno del Distrito Federal puede adquirir bienes por vía de expropiación, ha de estarse para tales efectos, a las previstas en el artículo 1o. de la Ley de Expropiación federal, en cuya fracción XII, además de las que enumera expresamente, señala que lo serán "los demás casos previstos por leyes especiales"; lo cual es acorde con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, no establece un concepto de ella, sino que otorga al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas que la justifiquen.”⁵³

⁵³ Tesis Aislada denominada: EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 67 DE LA LEY DE RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL, FACULTA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A ESTABLECER LOS CASOS DE UTILIDAD PÚBLICA PARA DECRETARLA, Y POR ELLO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD. Registro No. 173024.Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Marzo de 2007. Página: 704. Tesis: 2a. XXV/2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

Sirva también en la especie el criterio emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal, cuando menciona lo siguiente:

“EXPROPIACIÓN. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA EMITIR LA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN, TRATÁNDOSE DE LA EJECUCIÓN DE PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LA EDIFICACIÓN O MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR, POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Los artículos 23, 24, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal otorgan al Jefe de Gobierno, facultades para emitir la correspondiente declaratoria de expropiación, tratándose de las causas de utilidad pública; esto es, las señaladas expresamente en la Ley de Expropiación, o bien, según lo dispone la fracción XII del artículo 1o. de este ordenamiento, en "los demás casos previstos por leyes especiales". Entre estos últimos se encuentran los señalados en las fracciones II y V del artículo 5o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se prevén como causas de utilidad pública, la ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular. Luego entonces, si en el artículo 32 del mismo ordenamiento, el propio legislador federal otorgó facultades a las autoridades locales para señalar los requisitos y alcances de las acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, así como para establecer disposiciones para la formulación, aprobación y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, es inconcuso que la aplicación de esas disposiciones por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal no viola la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del ejercicio concurrente que sobre esa materia ejercen con la Federación.”⁵⁴

En el tercer punto, tocante a las donaciones, señala la Ley del Régimen Patrimonial en su Artículo 69 que el Distrito Federal podrá adquirir bienes inmuebles mediante la donación, en los términos que disponga el Código Civil

⁵⁴ Registro No. 173023. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Marzo de 2007. Página: 705. Tesis: 2a. XXIV/2007. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y demás disposiciones legales aplicables.

Una vez formalizada la donación se deberá dar aviso a la Oficialía Mayor, a efecto de que se realice la inscripción respectiva en el registro, así como las anotaciones que procedan en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Los promotores de desarrollo urbano, estarán obligados a donar al Distrito Federal, las superficies en los porcentajes que se determinen en las disposiciones aplicables.

En el caso de las donaciones por concepto de desarrollo urbano, los Tribunales de la Federación se han pronunciado al decir:

“DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR PERMITIR LA APROPIACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA FUERA DE EXPROPIACIÓN. Ese precepto legal obliga a los propietarios que pretendan realizar una fusión, relotificación, subdivisión o conjunto de terreno, a transmitir a título gratuito a favor del Distrito Federal, determinada superficie de terreno respecto de la cual se realice el trámite correspondiente, o bien, a erogar cierta cantidad de dinero para realizar el cumplimiento sustituto de esa obligación, como sería adquirir para después entregar, una superficie de igual valor al del terreno que debería transmitir; realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor del porcentaje de terreno; o en su defecto, realizar el pago equivalente al valor comercial de la misma superficie, situaciones que, indudablemente, representan una carga de carácter económico para el gobernado. Las obligaciones que dimanen de ese precepto, en especial la de transmitir a título gratuito a favor del Distrito Federal un porcentaje de la superficie de terreno, podría conducir a pensar que se está en presencia de una especie de expropiación, en tanto que la administración pública priva al gobernado del dominio de una parte del bien que es de su propiedad. Sin embargo, tal privación de la propiedad, si bien comprende algunas notas similares a la expropiación, básicamente el apropiarse de un bien del gobernado, no contiene los diversos elementos constitutivos de esa figura, como son, el perseguir un fin común o causa de utilidad pública, e indemnizar al particular afectado, según lo impone el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Federal, pues el citado precepto legal no establece el destino

de la porción de terreno de la que es desposeído el particular, al no precisar de qué forma será utilizada, por lo que bien puede ser empleada para un fin público o enajenada por la propia autoridad a un tercero, caso en el cual no representaría beneficio al bien común. En esos términos, es dable concluir que, en rigor conceptual, se trata de una simple apropiación de la propiedad privada sin objeto definido alguno y sin indemnización, puesto que sólo prevé que el particular será privado de una porción de terreno, pero no señala que deberá recibir alguna retribución o pago al respecto, sin que pueda estimarse a título de indemnización la autorización y el seguimiento de los trámites administrativos, puesto que con independencia del otorgamiento de la licencia de subdivisión, relotificación o fusión de predios, el particular debe efectuar el pago de los derechos correspondientes por tal autorización. Tampoco permite arribar a una conclusión diversa, que el citado precepto legal imponga la transmisión del dominio de esa propiedad, a través de un "convenio de donación", pues dada la naturaleza propia de la donación, debiera predominar la voluntad del donante, y en el caso ésta se encuentra sometida al imperativo legal, de ahí que no se trate de un convenio de donación propiamente dicho. Por consiguiente, es evidente que el artículo 49, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal viola la citada disposición constitucional, ya que permite a la autoridad administrativa apropiarse de un bien del gobernado, sin que medie una expropiación."⁵⁵

Hasta aquí hemos visto los modos por medio de los cuáles el Distrito Federal puede adquirir bienes inmuebles para satisfacer sus necesidades de acuerdo con los planes y programas que al efecto tenga previstos.

Es importante citar que para efectos del presente trabajo, la manera más común con las que desde que el Distrito Federal era Departamento Administrativo y ahora como Gobierno autónomo, ha sido a través de contratos de compraventa, por medio de los cuáles el Distrito Federal adquiere la propiedad del o de los inmuebles que se requieren para obras públicas en general, y que de manera específica pueden ser para Escuelas, Obras del Sistema de Transporte Colectivo Metro o para Obras Hidráulicas.

No obstante, y en la práctica se gesta tal vez no con mucha frecuencia, a través de actas administrativas, donde el Distrito Federal adquiere la posesión

⁵⁵ Registro No. 178754. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Abril de 2005. Página: 1396. Tesis: I.15o.A.32 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

precaria de un inmueble a través de una contraprestación, o bien contratos preliminares de compraventa que hasta la fecha no se han formalizado y que en definitiva, dificulta entre los Distintos Órganos Administrativos, la manera en la cual el Distrito Federal deberá de cubrir con la obligación de pago y escrituración respectiva a las personas físicas o morales que resultan afectadas en su patrimonio inmueble.

C) Unidades Administrativas que intervienen en las Afectaciones en el Distrito Federal.

3.3. Diferencia de las Afectaciones con otras figuras jurídicas

Si bien es cierto que en la expropiación, la requisa, el embargo, la confiscación y la regularización territorial son *lato sensu*, afectaciones, ya que la persona física o moral se ve privado de su propiedad o posesión, según la circunstancia al caso concreto; en la práctica las “afectaciones” se llevan a través de contratos de compraventa, por lo que a continuación daremos algunas breves diferencias con otras figuras jurídicas que se rigen por su propia y especial naturaleza.

3.3.1. Expropiación

Entendiendo por expropiar el desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa. La expropiación es una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual este impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social.⁵⁶

En la legislación actual, la expropiación tiene su base en cuatro grupos de disposiciones que figuran en el artículo 27 constitucional. El párrafo. 2º,

⁵⁶ Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Tomo D-H. p. 1389.

dispone que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".⁵⁷

El párrafo 15°, establece que el legislador federal y los legisladores locales, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que la utilidad pública justifique "la ocupación" de la propiedad privada, haciendo la declaración correspondiente la autoridad administrativa competente. El monto de la indemnización se calculará con base en el valor fiscal de la cosa expropiada que figure en las oficinas catastrales.

En nombre de la utilidad pública también, el gobierno federal podrá expropiar "las cosas" que pertenezcan a los particulares y que se consideren como elementos notables del patrimonio cultural nacional. En fin, la utilidad pública justifica "ocupar la propiedad privada, deteriorada y aun destruirla" para prevenir o remediar calamidades públicas, o para realizar obras de beneficio colectivo.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación "en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicas. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como

⁵⁷ *Ídem.*

empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.”⁵⁸

Además y siguiendo al Alto Tribunal “es facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados establecer legalmente las causas de utilidad pública que la justifiquen”. Esto es así, toda vez que “el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, señalar los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar dicha declaración y fijar las reglas generales sobre el precio e indemnización. Esto es, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines

⁵⁸ Tesis jurisprudencial denominada: EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA. Registro No. 175593. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Marzo de 2006. Página: 1412. Tesis: P./J. 39/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública. Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.”⁵⁹

Finalmente y en lo conducente a la garantía de audiencia, es de hacer alusión a la siguiente tesis jurisprudencial:

“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO. Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que

⁵⁹ Tesis Jurisprudencial denominada: EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN Registro No. 175592. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Marzo de 2006. Página: 1414. Tesis: P./J. 38/2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.”⁶⁰

3.3.2. Requisa

Definida como un “procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una ilimitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente.”⁶¹

Nos dice el Maestro Serra Rojas que la requisición se puede realizar en propiedad o en uso. Para la requisición de inmuebles en propiedad el derecho administrativo mexicano dispone de procedimientos de expropiación, por ello la requisición de inmuebles en propiedad no debe aplicarse.⁶²

“Requisar la propiedad inmueble definitivamente es un acto de verdadera expropiación, y como no se ajusta a este procedimiento sería contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales. La requisición debe, pues, circunscribirse al uso temporal de los inmuebles”⁶³

⁶⁰ Registro No. 174253.Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Septiembre de 2006. Página: 278. Tesis: 2a./J. 124/2006. Materia(s): Administrativa.

⁶¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 452.

⁶² *Idem.* p. 453.

⁶³ *Idem.* p. 457.

Nuestro Alto Tribunal ha dicho al respecto:

“PROPIEDAD, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA NO PUEDE IMPONER MODALIDADES A LA. De los términos del párrafo III del artículo 27 constitucional, se desprende que la nación, en cualquier tiempo, pero siempre que lo exija el interés público, podrá dictar disposiciones que vengan a modificar el derecho de propiedad, en la forma en que era reconocido por las leyes vigentes en la fecha en que el constituyente dictó el mandamiento; pero es erróneo sostener que el Ejecutivo de la Unión sea jefe supremo de los demás poderes y representantes genuino de la nación mexicana, y que esté facultado, por lo tanto, para imponer modalidades a la propiedad privada, pues no puede considerársele como jefe supremo, ni juzgársele como representante de la nación mexicana, para todos los efectos legales. Ahora bien, un acuerdo de requisición de una vía férrea, dictado por él, no puede fundarse legalmente en la fracción III del artículo 27 constitucional, y como conforme a la fracción XIX del artículo 75 de la Constitución Federal, toca al Congreso de la Unión ejercer la facultad de expedir esta clase de mandamientos legales, él será el único que esté plenamente capacitado para indicar, por medio de disposiciones de aplicación general y para casos posteriores, qué órgano del poder público puede ordenar la requisición de una vía férrea y en qué circunstancias puede llevarse a cabo esta requisición, y sólo toca al Ejecutivo proveer en la esfera administrativa, a la citada observancia de las disposiciones que sobre este particular puede dictar el congreso. Por tanto, el simple mandamiento contenido en el párrafo III del artículo 27 constitucional, no basta, por sí solo, para poder declarar que un acuerdo de requisición de una vía férrea, dictado por el presidente de la República, esté legalmente fundado.”⁶⁴

3.3.3. Reversión

La Ley de Expropiación mexicana, y que también es aplicable en el Distrito Federal para asuntos locales, establece la reexpropiación o retrocesión llamándola reversión, la cual deberá intentar el gobernado si en un lapso de cinco años la cosa que se le quitó no ha sido utilizada, o bien se le destinó a fin distinto para aquel que fue expropiada. El texto legal también es omiso en

⁶⁴ Registro No. 331961. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. LVI. Página: 2408. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

cuanto a los detalles de la reversión. (La ley fija un término de dos años para ejercer ese derecho, a partir de la fecha en que sea exigible la reversión.) La autoridad debe resolver en 45 días; el particular sólo está obligado a regresar lo que se le haya pagado por concepto de indemnización.⁶⁵

Al respecto nuestro Alto Tribunal ha establecido lo siguiente:

“REVERSION DE UN BIEN EXPROPIADO. EL ARTICULO 33, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA, NO VIOLA LOS ARTICULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES. Dispone el artículo 9o. de la Ley de Expropiación que "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio". No establece este precepto legal, ni puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que transcurra el término que prevé sin que el bien expropiado se destine al fin que dio causa a la expropiación, para que automáticamente el Estado pierda la propiedad del bien y éste ingrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de ese término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Por tanto, al estatuir el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que los particulares que tengan derecho a demandar la reversión de bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible, no viola los artículos 14, 16, 22 y 27 constitucionales, pues el no ejercicio de tales derechos dentro de los dos años mencionados, sólo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la reversión, más no puede traducirse en una confiscación o en una expropiación del bien, y mucho menos en la privación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivación legales, dado que el bien sigue siendo propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y, en su caso, se resuelva favorablemente la reversión relativa.”⁶⁶

⁶⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.* p. 46.

⁶⁶ Registro No. 205542. Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 70, Octubre de 1993. Página: 28. Tesis: P. L/93. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

Es decir, que la naturaleza de la reversión es de carácter restitutorio y no de afectación como tal, ya que el bien en un primer momento efectivamente fue afectado para cumplir con alguna causa de utilidad pública, y que al no materializarse esta o materializarse de forma parcial, el afectado tiene el derecho de solicitar que se le devuelva la cosa que le fue quitada.

3.3.4. Embargo

“El embargo, por su propia naturaleza jurídica, es un acto procesal por virtud del cual se singularizan los bienes presentes, no los bienes futuros del demandado, que quedarán afectos al pago que eventualmente se efectuará, mediante el remate, pero para que dicha individualización sea posible, es necesario que en la diligencia de embargo se señale con precisión e individualmente cuáles son los bienes presentes propiedad de la demandada, sobre los que se impondrá el gravamen, lo que también debe aplicarse cuando se trate de créditos, conforme a la interpretación de los artículos 1394 y 1395 del Código de Comercio, en relación con los artículos 536 y 547 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ya que de otra manera, tratándose del embargo de créditos, no podría cumplirse con lo exigido por el citado artículo 547 para su perfeccionamiento; sin que sea válido jurídicamente que por la simple expresión de tenerse por trabado embargo sobre "todos los bienes que conforman la negociación mercantil propiedad de la demandada, como una unidad económica, en todo lo que de hecho y por derecho le corresponda", deba entenderse que también se embargaron las cuentas por cobrar, a cargo de un tercero y a favor de la demandada, cuando en la diligencia de embargo practicada no se hizo referencia a la existencia, en esa fecha, de tales cuentas por cobrar, a efecto de que se pudiera notificar al deudor y al acreedor de esos créditos, en cumplimiento al artículo 547 citado. Además de que si lo que se pretende es demostrar que se trabó formal embargo sobre toda la negociación, entonces privaría el régimen previsto en los artículos del 555 al 561 por virtud del cual, si el secuestro se efectúa en una finca rústica, o en una negociación mercantil o industrial, el depositario será mero interventor con cargo a la caja, vigilando la contabilidad y con las

atribuciones que señala el referido artículo 555, lo que supone la continuidad en las operaciones de la empresa, bajo la vigilancia del interventor, pero no la retención de los pagos de todos los créditos que pudiera tener a su favor la demandada, porque ello sólo es permitido por la ley, cuando se trata del embargo de créditos individualmente identificados, y no cuando se efectúa el secuestro de la negociación mercantil, en su totalidad, como unidad económica; debiendo agregar a lo anterior que el embargo debe recaer sobre bienes propiedad de la parte demandada y que, además, se trate de bienes que existan al momento de la diligencia de embargo y no de expectativas o de derechos que puedan adquirirse a futuro, ya que sería un contrasentido que existiera la posibilidad de embargar bienes futuros, cuya existencia no se ha actualizado, para que mediante remate, con su producto se hiciera el pago al acreedor, cuando el embargo es el medio procesal por el que se singularizan los bienes presentes y no los futuros, que quedarán afectos al pago mediante el remate.”⁶⁷

“El embargo no constituye un derecho real, ya que por su virtud la obligación que tiene el deudor, de pagar con todos sus bienes presentes y futuros, se singulariza mediante la designación que se hace de los bienes que deben quedar afectados al pago, y es claro que el embargo será legítimo, en tanto que recaiga sobre bienes del deudor, y no en bienes que hayan salido de su patrimonio, por más que no estén inscritos aún a favor de nuevo dueño; porque si esta existencia fuera necesaria, equivaldría a imponer dicha formalidad para la validez del contrato de traslación de propiedad, que se perfecciona por el solo efecto del consentimiento, y cuando de acuerdo con nuestra legislación, el registro no tiene sustantividad, ya que sus efectos son de mera publicidad, referentes a la propiedad raíz, de tal manera que los conflictos de preferencia sólo pueden surgir entre acreedores de igual derecho, es decir, de derecho real; de lo que se concluye que un acreedor quirografario no tiene más que un derecho general de prenda sobre los bienes del deudor, el cual se singulariza y hace efectivo mediante el secuestro, de tal modo que éste sólo puede ser

⁶⁷ Tesis Aislada denominada: EMBARGO. CUANDO SE TRATE DE CRÉDITOS EXISTENTES A FAVOR DE LA DEMANDADA, DEBERÁN SEÑALARSE ESPECÍFICAMENTE EN LA DILIGENCIA RESPECTIVA. Registro No. 188233.Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Diciembre de 2001. Página: 1723. Tesis: I.13o.C.6 C. Materia(s): Civil.

eficaz en cuanto recaiga sobre bienes que correspondan al demandado, en el momento de efectuarse el secuestro, sin que sea jurídico afirmar que por no haberse inscrito oportunamente una escritura de compraventa, celebrada entre el deudor y un tercero, en el Registro Público de la Propiedad, el acreedor del vendedor tenga derecho para secuestrar y sujetar a las resultas del juicio, en cobro de una obligación personal, un bien que legalmente ha salido del patrimonio de su deudor, por virtud de un documento auténtico, como lo es una escritura pública, pues no es jurídico tampoco que en presencia de esa escritura, que demuestra el derecho a la propiedad y a la posesión, a favor del tercero, se sancione un despojo para realizar y perfeccionar el secuestro, con conocimiento, por parte de la autoridad, de que se realizó sobre un bien que no correspondía al deudor; pues el comprador que no ha inscrito su título, es propietario respecto de los acreedores quirografarios del vendedor, y aun cuando la inscripción es indispensable en un conflicto de derechos reales, de su omisión no pueden prevalecerse aquellos acreedores que no creyeron necesario asegurar sus créditos con un derecho sobre la cosa, y puesto que no ha tratado sino con la persona, es a ésta y no a la cosa a la que deben dirigirse, razón por la que un inmueble que los acreedores embargaron, puede legalmente considerarse como de la propiedad del comprador que hizo la compra antes del embargo, aunque no hubiere registrado el título de adquisición antes del secuestro, ya que este último no da al que lo practica un derecho real sobre lo secuestrado.”⁶⁸

3.3.5. Confiscación

“Conforme al derecho público, se entiende por confiscación, la aplicación de la propiedad privada al Estado, sin indemnización de ninguna especie, por lo que, si en virtud de un decreto, se crean los impuestos relativos a sufragar los gastos que demande determinada obra, y en pago de los mismos, se llegan a aplicar los bienes de un particular, tal aplicación no podría considerarse como

⁶⁸ Tesis Aislada denominada: EMBARGO, NATURALEZA JURIDICA DEL Registro No. 240554. Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 157-162 Cuarta Parte. Página: 69. Materia(s): Civil.

confiscación de bienes, como expresamente lo declara el artículo 22 de la Constitución Federal.”⁶⁹

“Confiscar, significa "privar a uno de los bienes y aplicarlos al fisco". Consecuentemente, tal acto es susceptible de acreditarse por cualquier medio de prueba que la ley establece. Por tanto, si al resolverse en relación a un acto de confiscación de bienes, no se tiene a la vista prueba alguna que demuestre que se pretenda llevar a cabo tal confiscación y únicamente se cuenta con la afirmación de la parte agraviada, ello resulta insuficiente y por lo mismo, debe negarse la suspensión de oficio solicitada”⁷⁰

“La confiscación de bienes es la apropiación por parte de autoridad de la totalidad de los bienes de una persona o una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena prohdem.a por el artículo 22 constitucional.”⁷¹

3.3.6. Regularización Territorial

En este caso se han realizado programas que se han establecido para combatir esta situación, han considerado que la irregularidad nace con el crecimiento acelerado de las ciudades y se ve como un problema que puede resolverse para siempre. Por otro lado se observa como una situación que se da únicamente en la formación de las colonias populares con motivo de combatir las causas que originan la propiedad irregular, las cuales son:

1. Contratos privados no requisitados en forma legal;

⁶⁹ *Vid.* CONFISCACION. Registro No. 337117. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XXXV. Página: 2298. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

⁷⁰ *Vid.* CONFISCACION DE BIENES. DEBE PROBARSE SU EXISTENCIA Y NO ESTAR A LO AFIRMADO POR EL QUEJOSO. Registro No. 218808. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. X, Agosto de 1992. Página: 544. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

⁷¹ *Vid.* PEDIMENTO ADUANAL. LA IMPOSIBILIDAD DE RECTIFICARLO EN SU INTEGRIDAD, DESPUÉS DE ACCIONAR EL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIA, NO CONSTITUYE UNA CONFISCACIÓN DE BIENES PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 62 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 1996). Registro No. 191956. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Abril de 2000. Página: 121. Tesis: P. LXXI/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

2. Contratos privados celebrados legalmente, pero no inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, por falta de antecedentes registrales, o bien, por omisión de los interesados;
3. Títulos de propiedad dudosos, carentes de antecedentes registrales o que inscritos, no tienen un tracto sucesivo correcto;
4. Carencia absoluta de documentos o títulos de propiedad;
5. Posesión dudosa, en cuando a la forma de adquirirla y por consecuencia, aunque se trate de un hecho, no está legitimada;
6. Asentamientos humanos en terrenos de propiedad ejidal o comunal, de1 Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal, o en perjuicio de particulares (titulares del derecho), etc.;
7. Transmisión a terceros de expectativas de derechos o supuestos derechos;
8. Predios con edificación o sin edificación, transmitidos de hecho, por fraccionadores sin escrúpulos que no han cumplido con los ordenamientos jurídicos que regulan esa materia.⁷²

3.4. Procedimiento de las Afectaciones

El hecho de poner este punto se puede considerar un tanto temerario, porque a diferencia de las reglas explícitas de la compraventa o de la expropiación, es más; hasta de la propia regularización territorial, la cual cuenta con los acuerdos que emite el Jefe de Gobierno; desafortunadamente, en el caso de las afectaciones no existe como tal un procedimiento administrativo, ya que aproximándonos a las problemáticas que presenta este tema, es entre otros, el del cumplimiento de la obligación a través del pago total del predio y su correspondiente escrituración a favor del Distrito Federal, actualmente a través del Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, es necesario realizar una mezcla de las diferentes disposiciones administrativas existentes, es decir, realizar el procedimiento con base en la interpretación de las autoridades administrativas que de acuerdo a cada sexenio tenga a bien implementar, lo que da como resultado que cada

⁷² COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Op. cit.* p. 8.

seis años se “pare” literalmente los procedimientos de las afectaciones, toda vez que cada autoridad indica el “como” se deben de realizar los pasos.

Sin embargo y tratando de sintetizar el procedimiento de las afectaciones, los pasos generales de una afectación son los siguientes:

- I. De acuerdo con las necesidades inmobiliarias que tenga el Distrito Federal o sus Dependencia y/o Entidades, para sí mismas o para algún programa incluido en su Programa Operativo Anual, deberán de señalar cuáles son los bienes inmuebles que se van a necesitar.
- II. De acuerdo con lo anterior, se envían a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario o a través de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., (Servimet) en su carácter de agente inmobiliario, para que de acuerdo con sus atribuciones, someta el asunto a aprobación para su adquisición.
- III. Servimet, someterá a consideración primero del Subcomité de Análisis y Evaluación del Comité del Patrimonio Inmobiliario y después al propio Comité del Patrimonio Inmobiliario para que en el ámbito de la competencia de este órgano colegiado se apruebe la adquisición del o de los predios a adquirir por parte del Gobierno del Distrito Federal para su compra, a través del avalúo que emita la Dirección de Avalúos de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.
Cabe precisar que el Comité del Patrimonio Inmobiliario, dentro del acuerdo que emita como órgano colegiado, deberá especificar el fin para que vaya a ser utilizado el bien, que bien puede ser para Obras Públicas, para el Sistema de Aguas, para Obras del Sistema de Transporte Colectivo, para algún Programa de Regularización Territorial, o cualquiera otro. Esto es en virtud para que se pueda justificar con cargo a que presupuesto de las distintas Dependencias del Gobierno del Distrito Federal, será la encargada de pagar los costos por el pago del predio, así como de su escrituración.
- IV. Dictaminada procedente la adquisición, Servimet, o la Dirección de Patrimonio Inmobiliario, solicitarán realizar el o los avalúos que sean

necesarios ante la Dirección de Avalúos de la Dirección General de Patrimonio inmobiliario a efecto de que emita el dictamen valuatorio donde se determine la cantidad a pagar por los metros cuadrados que se vayan a adquirir por el o los predios a adquirir.

- V. Una vez obtenido el dictamen valuatorio, se negociará con los particulares a efecto de que emitan su consentimiento por la cantidad a pagar. Que en el caso del Gobierno, no podrá pagar una cantidad mayor a la estipulada en el Avalúo.

Dicha negociación la realizará Servimet, en su carácter de agente inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal.

- VI. Obtenido el consentimiento por los futuros afectados, Servimet, realizará el o los contratos de compraventa que firmará el Gobierno del Distrito Federal representado a través de su Oficial Mayor, en su calidad de comprador y los afectados como vendedores. Una vez realizado el contrato respectivo lo mandará a su revisión a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, para que recabe la firma del Oficial Mayor.

A su vez, se mandará solicitar a la Dependencia que se haya indicado en el Acuerdo emitido por el Comité del Patrimonio Inmobiliario que tenga la partida presupuestal disponible para que se haga el pago de anticipo que se haya fijado en la negociación con el particular.

- VII. Revisado el contrato respectivo y contando ya con la partida presupuestal que se tenga disponible, se mandará solicitar al afectado para que firme el contrato respectivo, donde se le dará el anticipo y el resto a la firma de escritura pública.

- VIII. Firmado el contrato respectivo, Servimet como agente inmobiliario o la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, solicitarán designar al Notario que haya de elevar a escritura pública el contrato correspondiente, ante la Dirección del Notariado adscrita a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, quien es la facultada de acuerdo con la Ley del Notariado así como por el artículo 53 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público de designar al Notario Público respectivo.

- IX. El Notario, levantará el protocolo a su cargo, y firmarán la escritura tanto el Gobierno del Distrito Federal, como comprador, así como el afectado.
- X. Firmada la escritura el Gobierno mandará inscribir la escritura pública y dará de alta la misma dentro del padrón inmobiliario del Distrito Federal a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.

3.5. Funciones de diversas Autoridades Administrativas que participan en el Procedimiento de Afectaciones.

3.5.1. Del Comité del Patrimonio Inmobiliario

El 9 de febrero de 1990, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal por el que se creó el Comité del Patrimonio Inmobiliario del entonces Departamento del Distrito Federal, el cual obedeció a la necesidad de establecer un mecanismo de coordinación entre las diferentes unidades administrativas del Distrito Federal, que participan en las operaciones inmobiliarias de bienes propiedad del mismo.

Derivado del Acuerdo antes señalado, el día 20 de abril de 1992, fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, las bases de organización interna de dicho órgano colegiado, bases que fueron abrogadas por el Acuerdo emitido por Cuauhtemoc Cárdenas, donde establece las nuevas bases de organización para este Comité; la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, publicada el 23 de diciembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, reafirma el carácter del Comité del Patrimonio Inmobiliario como un órgano colegiado de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo objeto es el de conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar los actos jurídicos o administrativos que realizan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades sobre los inmuebles propiedad del Distrito Federal.⁷³

⁷³ ACUERDO QUE ESTABLECE LAS BASES DE ORGANIZACION DEL COMITE DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1998. p. 2.

Por su parte la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público establece en su artículo 14 que el Comité del Patrimonio Inmobiliario es un órgano colegiado de la Administración, cuyo objeto es conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar los actos jurídicos o administrativos que realicen las Dependencias, Entidades y órganos desconcentrados sobre los inmuebles propiedad del Distrito Federal sin menoscabo de las facultades y atribuciones que otros ordenamientos les señalen.

El Comité estará integrado por:

- I. La Oficialía Mayor, cuyo titular lo presidirá;
- II. La Secretaría de Gobierno;
- III. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- IV. La Secretaría de Desarrollo Económico;
- V. La Secretaría del Medio Ambiente;
- VI. La Secretaría de Obras y Servicios;
- VII. La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;
- VIII. La Secretaría de Finanzas;
- IX. La Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. La Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. El representante inmobiliario del Distrito Federal que, en su caso, designe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través del servidor público que designe dicho agente inmobiliario, y
- XII. La Contraloría General, en su calidad de asesor. Por cada miembro propietario se acreditará un suplente. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal presidirá las sesiones del Comité cuando su importancia así se requiera.

El Artículo 15 señala que para la operación y funcionamiento del Comité del Patrimonio Inmobiliario, se estará a las bases de organización que para tal efecto expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, independientemente de las siguientes:

- I. Conocer y acordar las solicitudes de enajenaciones, adquisiciones, desincorporaciones, expropiaciones, permutas, donaciones, Permisos Administrativos Temporales Revocables, y los demás actos jurídicos que

incidan en el Patrimonio Inmobiliario de la Administración Pública del Distrito Federal;

II. Administrar, vigilar y determinar el destino de los recursos de la Bolsa Inmobiliaria, que estarán a cargo del representante inmobiliario del Distrito Federal. Las operaciones de ingresos y egresos deberán ser registradas para efectos de la Cuenta Pública por el área respectiva de la Secretaría de Finanzas;

III. Servir de órgano de consulta, opinión y decisión sobre las políticas del manejo inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal;

IV. Solicitar y recibir informes de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades, sobre las operaciones inmobiliarias que se pretendan realizar, y

V. Las demás funciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y las que le encomiende el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, en el mismo acuerdo por el que se establecen las bases de funcionamiento del Comité del Patrimonio Inmobiliario; en la primera base se establece que el Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal es un órgano colegiado que tiene por objeto conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar los actos jurídicos y administrativos que realicen las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública Local, sobre los inmuebles propiedad del Distrito Federal y en aquellos respecto de los cuales ésta tenga algún interés o que de acuerdo con la normatividad deba intervenir.

La Base segunda puntualiza que los acuerdos y políticas emitidas por el Comité del Patrimonio Inmobiliario, se regirán por los principios de honestidad, legalidad, simplificación administrativa, racionalidad y productividad; serán obligatorias y deberán ser cumplidas por las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal.

En la Base tercera.- El Comité del Patrimonio Inmobiliario será presidido por el Oficial Mayor y se integrará por:

I. La Oficialía Mayor a través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario;

II. La Secretaría de Gobierno, a través de las Direcciones Generales de Gobierno, de Regularización Territorial, del Registro Público de la Propiedad y de Comercio y de la Jurídica y de Estudios Legislativos;

- III. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a través de la Dirección General de Administración Urbana;
- IV. La Secretaría de Desarrollo Económico a través de la Dirección General de Promoción de Inversiones;
- V. La Secretaría del Medio Ambiente, a través de la unidad administrativa que determine su titular;
- VI. La Secretaría de Obras y Servicios, a través de la Dirección General de Obras Publicas;
- VII. La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, a través de la Coordinación Administrativa;
- VIII. La Secretaría de Finanzas, a través de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Dirección General de Administración Financiera;
- IX. La Secretaría de Transportes y Vialidad, a través de la Dirección General de Planeación y Proyectos de Transporte y Vialidad;
- X. La Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Servicios de Apoyo;
- XI. Servicios Metropolitanos S.A. de C.V., en su carácter de agente inmobiliario de la Administración Pública del Distrito Federal, que participará con voz pero sin voto, y
- XII. La Contraloría General, a través de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, en su calidad de asesor que participará con voz pero sin voto.

El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, intervendrán como invitados permanentes con voz pero sin voto.

Por cada miembro propietario se designará a un suplente.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal presidirá las sesiones del Comité cuando por la importancia de las mismas así se requiera.

El Comité contará con un Secretario Técnico, quien será designado por el Presidente de este órgano.

La Base Cuarta establece para el cumplimiento de sus fines el Comité tendrá, además de las funciones señaladas en el artículo 15 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, las siguientes:

- I. Conocer y acordar las solicitudes de asignaciones, donaciones y expropiaciones que incidan en el Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal;

- II. Establecer y vigilar el cumplimiento de las políticas y criterios generales a que deberán sujetarse todas las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal cuando pretendan realizar cualquiera de los actos jurídicos que incidan en el Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal;
- III. Integrar un Subcomité de Análisis y Evaluación;
- IV. Integrar un Subcomité Técnico de Control y Seguimiento de Acuerdos;
- V. Aprobar el calendario de sesiones ordinarias;
- VI. Aprobar los informes del Subcomité Técnico de Control y Seguimiento de Acuerdos, así como del Subcomité de Análisis y Evaluación, los cuales estarán conformados por representantes de las áreas integrantes del Comité;
- VII. Invitar a las sesiones del Comité a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y de la Administración Pública Federal, cuando los asuntos así lo requieran, y
- VIII. Las demás que expresamente le confiera el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

3.5.2. De la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos

Dentro de sus funciones se encuentran:

- Formular y revisar los anteproyectos de iniciativa de leyes y decretos que el Jefe de Gobierno presente a la Asamblea Legislativa, con excepción de los de materia fiscal;
- Formular y revisar reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, circulares y demás ordenamientos jurídicos que sean competencia de la Administración Pública, para someterlos a la consideración y en su caso, firma del Jefe de Gobierno, con excepción de los de materia fiscal;
- Llevar a cabo la publicación, difusión y distribución de todos aquellos ordenamientos jurídicos y administrativos que deban regir en el ámbito local, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;
- Llevar a cabo los estudios jurídicos y emitir opinión respecto de las consultas que le encomienden las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública;

- Participar en la actualización y simplificación del marco normativo jurídico del Distrito Federal;
- Revisar y sancionar los convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos y administrativos relativos a la coordinación con la Administración Pública Federal y con los Gobiernos Estatales;
- Coadyuvar con la Oficialía Mayor, en el ámbito de su competencia, en la elaboración y expedición de los lineamientos generales para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos, de los que deriven derechos y obligaciones para la Administración Pública;
- Elaborar y tramitar los decretos de expropiación y desincorporación de inmuebles;
- Substanciar y emitir el dictamen correspondiente a los procedimientos administrativos de reversión, así como la tramitación y resolución de los recursos de revocación, motivados por expropiaciones a favor del Distrito Federal;
- Substanciar y emitir el dictamen correspondiente a las solicitudes de pago de indemnización por expropiaciones; o bien por afectaciones realizadas con la finalidad de subsanar las necesidades del Distrito Federal, a efecto de formalizar la adquisición de los inmuebles afectados;
- Aplicar las disposiciones legales en materia de notariado y vigilar su cumplimiento;
- Conservar, administrar y vigilar el funcionamiento del Archivo General de Notarias;
- Intervenir en el trámite de legalización de firmas de los servidores públicos y fedatarios del Distrito Federal, así como en exhortos y cartas rogatorias, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- Substanciar la revocación y caducidad de las concesiones, permisos y autorizaciones, respecto de inmuebles propiedad del Distrito Federal, proponiendo la determinación procedente.
- Aplicar las disposiciones jurídicas en materia de trámites funerarios y cementerios en el Distrito Federal, y vigilar su cumplimiento;

- Proponer los criterios de interpretación de las disposiciones jurídicas y administrativas que normen el funcionamiento de la Administración Pública, así como sistematizar y difundir los criterios ya establecidos;
- Supervisar la elaboración, trámite y seguimiento de las solicitudes de expropiación de bienes ejidales o comunales a favor del Distrito Federal;
- Sistematizar y difundir las normas jurídicas aplicables en el Distrito Federal, mediante la permanente actualización y compilación de las publicaciones oficiales correspondientes, así como el marco jurídico-administrativo que incida en la esfera de los particulares, incorporado tecnologías que permitan al público en general, el acceso a esta información;
- Revisar, y en su caso, aprobar las modificaciones jurídicas de las Condiciones Generales de trabajo y de los contratos colectivos en que sea parte la Administración Pública del Distrito Federal.

Aquí es importante incluir una Dirección adscrita, denominada Dirección General de Legislación y Trámites Inmobiliarios, la cual tiene como facultades:

- Coordinar y supervisar la elaboración de los anteproyectos de iniciativa de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones Jurídicas y administrativas del C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal que tengan aplicación en el Distrito Federal;
- Coordinar y supervisar la publicación, distribución y venta de la Gaceta Oficial del Distrito Federal;
- Supervisar la publicación en la Gaceta del Distrito Federal de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones que deban regir en el Distrito Federal;
- Evaluar y formular lineamientos para las opiniones Jurídicas en Materia Inmobiliaria en el Distrito Federal;
- Dirigir la formulación de los Decretos de Expropiación, Desincorporación y su declaratoria;
- Coordinar la Integración y revisar los dictámenes de los expedientes de solicitudes de pago de indemnización;

- Coordinar la integración y revisar el trámite del recurso de reversión, para resolución del C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Asistir y representar a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos en los asuntos que se le encomienden como Reuniones en General, Sesiones del Comité o Subcomités del Patrimonio Inmobiliario, de las multicitadas Dependencias, Entidades, Órganos Centralizados, Desconcentrados, Político Administrativos y Organismos Descentralizados de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

3.5.3. De Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.

Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., (SERVIMET), es el agente y representante inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, conforme al artículo cuarto del Acuerdo por el que se crea el Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, correspondiendo su designación al Jefe de Gobierno en términos de lo dispuesto por el artículo 8 fracción VI de la Ley del régimen Patrimonial y del Servicio Público, por ello, constituye la Entidad Paraestatal encargada de atender los servicios gubernamentales consistentes en el apoyo, estudio, asesoría, negociación, preparación, gestión y trámite a favor de la Administración Pública del Distrito Federal para la adquisición y enajenación inmobiliaria que realice y formalice esta última a través de sus órganos administrativos, así como de los actos jurídicos mediante los cuales se adquiera el uso, goce, aprovechamiento y/o explotación de los bienes inmuebles a cargo de dicha Administración. La realización de dicho apoyo será conforme a los programas y políticas inmobiliarias dictadas por las autoridades centrales competentes.⁷⁴

Las adquisiciones de bienes inmuebles se llevarán a cabo a través de la Oficialía Mayor por conducto de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario y/o SERVIMET, previa aprobación de la operación por parte del pleno del Comité del Patrimonio Inmobiliario.

⁷⁴ Circular Uno 2007 de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, numeral 11.1.2.

Por otra parte las enajenaciones de bienes inmuebles se llevarán a cabo a través de la Oficialía Mayor por conducto de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario y/o SERVIMET, excepto las que se relacionan con vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, en cuyo caso corresponderá a Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a la Dirección General de Regularización Territorial, previa aprobación por parte del pleno del CPI. Con su correspondiente avalúo por parte de la Dirección de Avalúos.

3.5.4. Otras Unidades Administrativas

3.5.4.1. Sistema de Transporte Colectivo Metro

El Sistema de Transporte Colectivo (STC) es un organismo público descentralizado cuyo objeto es la construcción, operación y explotación de un tren rápido, movido por energía eléctrica, con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo de personas en el Distrito Federal.⁷⁵

Dentro del Sistema de Transporte Colectivo es de hacer mención a la Subdirección General de Operaciones e Infraestructura, la cual cuenta con las siguientes facultades y obligaciones:

- Proponer al Director General del STC, el instrumentar las políticas y lineamientos para mantener permanentemente actualizado el Plan Maestro del Metro y los programas que de él se deriven en congruencia con los planes y programas de desarrollo del transporte público en el Distrito Federal y entidades circunvecinas;
- Instruir lo conducente a las áreas adscritas a la Subdirección General de Operaciones e Infraestructura para la elaboración de la parte correspondiente del Programa Operativo Anual y del Presupuesto de Egresos acorde a la normatividad vigente y a las disposiciones de la Subdirección General de Administración y Finanzas;

⁷⁵ Decreto de creación del Sistema de Transporte Colectivo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha Abril 29 de 1967.

- Aprobar, a propuesta de las unidades administrativas adscritas a la Subdirección General de Operaciones e Infraestructura, los Programas Anuales de Adquisiciones y Contratación de Servicios correspondientes, en congruencia con el Programa Operativo Anual y el Presupuesto de Egresos autorizados;
- Someter a la consideración de la Dirección General los Programas Anuales de operación, mantenimiento de la infraestructura y desarrollo tecnológico del Organismo propuestos por las áreas adscritas a la Subdirección General y asegurar que éstos elementos sean trasladados íntegramente al Proyecto del Programa Operativo Anual y al Anteproyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente, mediante la coordinación con las instancias competentes;
- Autorizar la instrumentación de los sistemas internos de programación, control, verificación y supervisión, propuestos por las áreas adscritas a la Subdirección General para el logro y cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en el Programa Operativo Anual;
- Informar periódicamente a la Dirección General sobre el avance y cumplimiento de las metas y programas encomendados, así como verificar que las unidades administrativas adscritas a la Subdirección General de Operaciones e Infraestructura informen mensual y trimestralmente a la Dirección de Finanzas, sobre los avances alcanzados en relación con el Programa Operativo Anual;
- Someter a la aprobación de la Dirección General de acuerdo al Programa Operativo Anual y el presupuesto autorizado, el Programa relativo a los estudios, proyectos ejecutivos y la construcción de nuevas obras, de ampliación y el mantenimiento mayor de las existentes, así como sus vialidades y obras inducidas que guarden relación con la obra Metro y de mantenimiento y conservación de la infraestructura del Organismo;
- Verificar el establecimiento de los lineamientos y directrices para que el desarrollo de los procesos inherentes a la obra pública, tales como la planeación, programación, presupuestación, contratación, supervisión, revisión de estimaciones, ajustes de costos, cálculo de sanciones o penas convencionales y recepción de obras, que se requiera para la

construcción, ampliaciones, modificaciones y mantenimiento mayor de la obra Metro, se realice conforme a las políticas, procedimientos y demás normas y disposiciones legales y administrativas aplicables;

- Verificar que las unidades responsables de la obra pública y de servicios relacionados con la misma, realicen sus funciones en estricto apego a la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y demás lineamientos y disposiciones normativas aplicables en la materia;
- Establecer previo acuerdo con la Dirección General los lineamientos, procedimientos y mecanismos de coordinación para el desarrollo y ejecución de programas orientados a la incorporación de innovaciones tecnológicas y de aseguramiento de la calidad en la ejecución de las obras;
- Verificar el establecimiento de los mecanismos de comunicación y coordinación con las áreas operativas durante la ejecución de las obras, a efecto de que en lo posible, no se interrumpa la continuidad del servicio.

A su vez, corresponde a la Gerencia de Obras y Mantenimiento las siguientes obligaciones y facultades:

- Establecer los lineamientos y directrices para el desarrollo de los estudios y los proyectos ejecutivos y de detalle de la construcción de las obras nuevas, de ampliación y de mantenimiento a la infraestructura del Organismo;
- Someter a la aprobación de la Subdirección General de Operaciones e Infraestructura, los estudios y los proyectos ejecutivos y de detalle de la construcción de las obras nuevas, de ampliación y de mantenimiento a la infraestructura del Organismo;
- Controlar e instruir a las unidades administrativas adscritas a la Gerencia de Obras y Mantenimiento, la elaboración y consolidación de la parte correspondiente del Programa Operativo Anual;
- Integrar y someter la aprobación de la Subdirección General de Operaciones e Infraestructura de acuerdo al Programa Operativo Anual y el presupuesto autorizado, el Programa relativo a la construcción de

nuevas obras, de ampliación y el mantenimiento mayor de las existentes, así como sus vialidades y obras inducidas que guarden relación con la obra Metro y de mantenimiento y conservación de la infraestructura del Organismo;

- Instruir a los titulares de las unidades responsables de la obra pública y de servicios relacionados con la misma, se realicen en estricto apego a la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y demás lineamientos y disposiciones normativas aplicables en la materia;
- Establecer los lineamientos y directrices para que el desarrollo de los procesos inherentes a la obra pública, tales como la planeación, programación, presupuestación, contratación, supervisión, revisión de estimaciones, ajustes de costos, cálculo de sanciones o penas convencionales y recepción de obras, que se requiera para la construcción, ampliaciones, modificaciones y mantenimiento mayor de la obra Metro, se realice conforme a las políticas, procedimientos y demás normas y disposiciones legales y administrativas aplicables;
- Autorizar previo acuerdo con al Subdirección General de Operaciones e Infraestructura, los mecanismos de control, comunicación y coordinación entre las unidades administrativas adscritas a la Gerencia de Obras y Mantenimiento, que permitan el cumplimiento de políticas y procedimientos establecidos a fin de dar cobertura a las diversas etapas de la obra pública;
- Coordinar la integración de la información referente a los procesos de obra pública, que sean requeridos por las dependencias controladoras y órganos fiscalizadores del gasto, en los términos establecidos en la normatividad vigente.

No obstante, en la práctica, dentro de la Gerencia de Obras y Mantenimiento, se encuentra adscrita la Subgerencia de Obras Inducidas y es a través de esta Subgerencia que en otrora tiempo perteneció a la Dirección General de Construcción y Obras (DGCOSTC) adscrita a la Secretaría de Obras, actualmente forma parte del organigrama del Sistema de Transporte Colectivo. Las obras inducidas son las actividades de coordinación, concertación, difusión y construcción que se realizan antes, durante y después de cualquier obra que

permiten liberar las “interferencias” que obstaculizan su realización o faciliten su construcción.

Estas obras pueden ser: El movimiento o protección de redes de agua potable o tratada, drenaje, gas, gasolina, diesel, combustóleo, etc. o ductos de energía eléctrica, telefonía, alumbrado, semáforos etc. Además de la adquisición de predios en donde se construirá una estación de Metro, un paradero, un puente, una calle, una vivienda, un mercado, etc.⁷⁶

Como se puede ver, en todo tipo de obra pública existen trabajos previos que hay que realizar para poder construir lo que se desea.

Entre las actividades fundamentales, ésta Subdirección tiene como objeto:

- Planeación de líneas en proyecto;
- Participación, atención y concertación ciudadana;
- Permisos licencias o autorizaciones;
- Afectación de predios y negocios;
- Daños a inmuebles;
- Liberación de instalaciones municipales;
- Protección al Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico;
- Obtener los inmuebles que se requieran y además desocuparlos en tiempo y forma para posibilitar el proyecto sin violentar la relación gobierno - gobernados.⁷⁷

3.5.4.2. Sistema de Aguas de la Ciudad de México

A partir del 1 de enero de 2003 entró en funcionamiento el Organismo Público Descentralizado, Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), por decreto del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador, al fusionar la entonces Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF), con el fin de crear los mecanismos más adecuados que permitan

⁷⁶ S/Autor CD. Subgerencia de Obras Inducidas. Agradezco las finas atenciones por este material proporcionado por el Ing. Benjamín de Jesús Moya Olivera en su carácter de Jefe de Unidad Departamental de Afectaciones con el que personalmente tuvimos muy buena relación primero laboral y luego de una entrañable amistad.

⁷⁷ *Ídem*.

proporcionar los medios para lograr una eficiente distribución de los servicios hidráulicos en la Ciudad de México, así como la modernización de los sistemas para su operación, soslayando la duplicidad de funciones al momento de ejercer las acciones en esta materia.

El Sistema de Aguas de la Ciudad de México está sectorizado en la Secretaría del Medio Ambiente y tiene por objetivo, con base en el Decreto por el cual se creó, prestar los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y reutilización; operar, mantener y construir la infraestructura hidráulica; explotar, usar, aprovechar las aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y la calidad para contribuir al desarrollo integral sustentable de la Ciudad.⁷⁸

El Sistema de Aguas de la Ciudad de México tiene por objetivo suministrar y distribuir los servicios de agua potable y drenaje a los habitantes del Distrito Federal con la cantidad, calidad y eficiencia necesarios, a través de acciones que contribuyan a la adecuada utilización de la infraestructura existente, y fomentar una cultura moderna de utilización que garantice el abasto razonable del recurso. Además de:

- Garantizar el suministro de agua potable con la normatividad de calidad que demanda la población de la Ciudad de México.
- Dotar de servicios adecuados y oportunos a fin de impulsar una cultura de calidad en la prestación, con una vocación plena de atención a la ciudadanía.
- Diseñar las políticas y estrategias que contribuyan a normar y establecer las necesidades de consumo para mejorar los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento y reúso que se proporcionan a los usuarios del Distrito Federal.
- Establecer lineamientos que contribuyan al mejor desarrollo de actividades encaminadas a la atención de usuarios.
- Promover que el ejercicio del gasto público se aplique con eficacia, eficiencia y con orientación a la consecución de los objetivos para lo cual fue aprobado.

⁷⁸ Sistema de Aguas de la Ciudad de México en <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/sacm/sacm/creacion.html>. 10/04/2007 02:19 p.m.

- Impulsar la ejecución y consecución de obras de infraestructura hidráulica que coadyuven al desarrollo urbano, ambiental y al bienestar social de los habitantes del Distrito Federal.
- Dirigir las acciones de conservación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica existente, a efecto de disminuir rezagos y maximizar los niveles de operación de los equipos con eficiencia y rentabilidad.
- Fomentar la conservación y restauración del acuífero y demás recursos naturales, para propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable, en cumplimiento a la normatividad ambiental establecida.⁷⁹

Entre las funciones más importantes del Sistema de Aguas de la Ciudad de México está formular, actualizar y controlar el desarrollo del programa de operación hidráulica del Distrito Federal, así como los estudios y proyectos de abastecimiento de agua potable y reaprovechamiento de aguas residuales, construyendo y conservando las obras de infraestructura hidráulica y de drenaje que requiere la ciudad, en coordinación con las autoridades competentes.⁸⁰

3.5.4.3. Dirección General de Obras Públicas

Esta Dirección se encuentra adscrita a la actual Secretaría de Obras y Servicios por lo que iniciaremos con un bosquejo de las atribuciones de este órgano administrativo local.

La creación de la Secretaría de Obras y Servicios se remonta al inicio del último tercio del siglo XX, a finales del año 1972, con el objetivo de mejorar la infraestructura existente para la prestación de los servicios básicos en la Ciudad de México y construir la que demandaban los nuevos requerimientos.⁸¹

El año 1968 ha sido considerado un parteaguas en la Historia de México. Sus repercusiones influyeron en importantes modificaciones en la estructura organizacional del gobierno, tanto a nivel nacional como en el ámbito del

⁷⁹ *Idem.* En <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/sacm/sacm/objetivos.html>. 10/04/2007 02:19 p.m.

⁸⁰ *Idem.* En <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/sacm/sacm/funciones.html>. 10/04/2007 02:19 p.m.

⁸¹ Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal en <http://www.obras.df.gob.mx/sos/antecedentes.html>. 10/04/2007 02:28 p.m.

entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), el cual dependía del Gobierno Federal y cuyo titular era nombrado directamente por el Presidente de la República en turno, hasta 1997. Se aplicaron decisiones de desconcentración y descentralización administrativas a diversas funciones de carácter gubernamental; con base en esa reestructuración, en el Distrito Federal se incrementó el número de Delegaciones, de 13 que existían a las 16 actuales, por lo que el Jefe del Departamento del Distrito Federal decidió crear organismos de apoyo especializados, los que quedaron establecidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, emitida el 27 de diciembre de 1970, la que también dispuso la creación del Sector Obras, el que por muchos años fue atendido por una Dirección General de Obras Públicas, creada en 1928. Esta dependencia se ocupaba de la construcción y mantenimiento a la infraestructura vial, incluyendo su equipamiento como el alumbrado público y la señalización; de los edificios públicos, así como de la destinada a ofrecer los servicios de educación, salud, abasto, deporte, áreas verdes y recreación, entre otros. En materia de agua, las atribuciones eran responsabilidad de la Dirección de Aguas y Saneamiento y de la Dirección de Construcción de Obras Hidráulicas; el transporte público era concesionado, con excepción de los tranvías, los que en las primeras cinco décadas del siglo pasado, fueron el medio más importante de transporte masivo, después rebasado por los autobuses urbanos.⁸²

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emitida el 29 de diciembre de 1976, confirmó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal y el Acuerdo de Sectorización de Entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977, le delegó la función de coordinar a los órganos descentralizados adscritos al Sector. De esta manera, por instrucciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Obras y Servicios participó en la conducción, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales y desconcentradas afines, como fueron la denominada Comisión Técnica Ejecutiva del Metro (COTEME) creada en septiembre de 1977, la que en enero del siguiente año cambió su denominación a Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR), con

⁸² *Idem.*

funciones en materia de planeación, proyecto, construcción y equipamiento del Metro, de otros modos de transporte, así como de las vialidades; el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), para la construcción de unidades habitacionales de beneficio social; además de la Planta de Asfalto del Distrito Federal. En octubre de 1978 se fusionó la Dirección de Aguas y Saneamiento con la de Construcción de Obras Hidráulicas, integración que dio lugar a la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, encargada del manejo del agua en la Ciudad de México y coordinada por la Secretaría de Obras y Servicios, a partir de enero de 1979.⁸³

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que le definió sus funciones en materias de Gobierno, Jurídica, Administrativa, Hacienda, Económica, Social y de Obras y Servicios.

Una novedad en esta Ley fue que en su artículo cuarto estableció la expedición, por primera vez, de un Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, emitido el 6 de febrero de 1979, en el que se estipularon las facultades y atribuciones de los Organos Administrativos Centrales y de los Desconcentrados; asimismo, en su artículo segundo señalaba que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Departamento del Distrito Federal contase con las siguientes Unidades Administrativas Centrales: Secretaría General de Gobierno A; Secretaría General de Gobierno B; Secretaría General de Obras y Servicios; Oficialía Mayor; Tesorería y 17 Direcciones Generales; además, fueron incorporados 21 Organismos Desconcentrados en los que se incluyeron a las 16 Delegaciones. Hasta 1982, la Secretaría de Obras y Servicios tuvo a su cargo la coordinación y control de acciones y programas de las siguientes dependencias y órganos desconcentrados:

- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica
- Dirección General de Obras Públicas y Vivienda
- Planta de Asfalto del Distrito Federal
- Dirección General de Planificación

⁸³ *Idem.*

- Dirección General de Estudios Prospectivos
- Dirección General de Presupuesto y Control de Obra Pública
- Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR)
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER)
- Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR)
- Servicios Metropolitanos (SERVIMET)
- Servicio de Transportes Eléctricos
- Sistema de Transporte Colectivo Metro
- Ruta 100
- Central de Abasto⁸⁴

A partir del 1º de enero del 2003, por Decreto publicado el 3 de diciembre del 2002 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica y la Comisión de Aguas del Distrito Federal, dependientes de la Secretaría de Obras y Servicios hasta el 31 de diciembre del 2002, se integraron en el organismo público descentralizado Sistema de Aguas de la Ciudad de México, sectorizado en la Secretaría del Medio Ambiente, del Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, a partir de la misma fecha, las atribuciones de la Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo, también dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios hasta el 31 de diciembre del 2002, fueron transferidas al Sistema de Transporte Colectivo Metro, con excepción de las obras inducidas y complementarias que no guarden relación directa con las obras del Sistema de Transporte Colectivo, mismas que quedaron a cargo de la Dirección General de Obras Públicas.⁸⁵

Para el cumplimiento de sus atribuciones generales, la Secretaría de Obras y Servicios tiene adscritas dos Direcciones Generales: La de Obras Públicas y la de Servicios Urbanos. Internamente cuenta con tres Coordinaciones: la Coordinación Sectorial de Normas, Especificaciones y Precios Unitarios, la Coordinación Sectorial de Presupuesto y Estudios Técnicos y la Coordinación Técnica, las que dan servicio en sus respectivas materias a todas las instancias

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ *Idem.*

del Gobierno del Distrito Federal. Desde el 5 de diciembre del 2000 cuenta además con la Dirección General de Administración.⁸⁶

En cuanto a las atribuciones de la Dirección General de Obras Públicas (D.G.O.P.), de conformidad con lo establecido en el Artículo 57 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Le corresponde el despacho de las siguientes materias:

- Proyectar, construir y supervisar las obras que de conformidad con el Programa Anual queden a su cargo;
- Planear la construcción de escuelas en el Distrito Federal en coordinación con las autoridades competentes;
- Establecer las normas y especificaciones relativas a la construcción de escuelas en el Distrito Federal;
- Proyectar, construir y supervisar la construcción de escuelas que de conformidad con el Programa Anual queden a su cargo;
- Emitir opinión sobre los programas de urbanismo y remodelación urbana;
- Elaborar estudios, proyectos, construir y supervisar nuevas obras viales y, en su caso, modificar las existentes;
- Establecer normas y especificaciones de construcción de obras viales;
- Proyectar, construir y supervisar la construcción de instalaciones eléctricas e hidráulicas en la vialidad primaria;
- Realizar los estudios, proyectos y la construcción y supervisión de los puentes vehiculares y de los puentes peatonales en la vialidad primaria;
- Coordinar con las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública, la ejecución de los programas a su cargo;
- Coordinar con las autoridades competentes, las labores de protección civil;
- Informar a los Órganos Político-Administrativos, de las obras que, conforme al programa anual correspondiente, se proyecte ejecutar en sus jurisdicciones;

⁸⁶ *Idem.* En <http://www.obras.df.gob.mx/sos/estructura.html>. 10/04/2007 02:28 p.m.

- Establecer los métodos constructivos aplicables en obras e instalaciones que se realicen en las vías o áreas públicas y verificar su adecuada ejecución;
- Elaborar los proyectos ejecutivos y de detalle de la construcción de vialidades coincidentes y complementarias del Sistema de Transporte Colectivo; y
- Construir las vialidades coincidentes y complementarias del Sistema de Transporte Colectivo.

Hasta aquí podemos apreciar la manera en que la Administración Pública del Distrito Federal a través de las diversas unidades administrativas atiende la problemática de las afectaciones, y que hoy por hoy constituye un problema grave el no contar con un procedimiento adecuado para llevar a cabo la labor de la Administración Pública para liquidar los adeudos que se tienen en este rubro; sobre todo por la falta de coordinación entre las diversas unidades, así como de un Plan adecuado para evitar retrasos innecesarios en detrimento de los particulares.

Capítulo 4. Problemática de las Afectaciones en el Distrito Federal.

Hasta aquí hemos visto los conceptos básicos en materia de afectaciones; esto es sin duda importante, pues las Leyes tanto civiles como administrativas no disponen un concepto jurídico como tal; sin embargo, en la práctica cotidiana se maneja con mucha fluidez; no obstante, al no existir un concepto jurídico que delimite lo que se debe entender por afectaciones a bienes inmuebles, tampoco se tiene un procedimiento jurídico-administrativo para llevar a cabo estas afectaciones, por lo que este procedimiento es más bien discrecional, y depende más del sentido común y de la práctica, la cual se ha convertido en una costumbre en la administración pública, pero cuyas prácticas varían dependiendo la administración en curso, lo que ocasiona un detrimento en los pagos que se deben de hacer para finiquitar los saldos vencidos, y por consiguiente muchas de las afectaciones no se han llegado a escriturar a favor del propio Distrito Federal.

En este sentido, es menester mencionar que al no realizarse la escrituración del predio afectado, se causa un perjuicio no sólo para el Distrito Federal, quien no puede realizar las anotaciones correspondientes en el Registro Público de la Propiedad; sino para los particulares, los cuales no pueden disponer de su predio, porque ya no existe identidad entre lo que se posee, con lo que se expresa en las escrituras, y también en cuanto a los pagos del predial, pues los particulares lo continúan haciendo por la totalidad del inmueble, incluyendo el remanente que se afectó.

Se ha visto también las diferencias de las afectaciones con otras figuras jurídicas, por medio de las cuales la Administración Pública del Distrito Federal puede emplear para adquirir los inmuebles que necesita para cumplir sus fines, siendo la vía más común la expropiación, o bien para devolvérselos a sus poseedores en tratándose de la regularización territorial.

Ahora bien, se debe precisar que el Distrito Federal a través del Gobierno del Distrito Federal, emplea como medio más común para sus planes y programas a la compraventa, la cual se encuentra prevista en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público en su artículo 63, cuya figura jurídica es de

carácter civil, pero que sin embargo es muy socorrida para adquirir la propiedad de los inmuebles que detentan los particulares, ya sea la nuda propiedad o bien la posesión de los derechos, a efecto de posteriormente inmatricular la propiedad a través de la vía administrativa.

Asimismo otro problema que presentan las afectaciones de bienes inmuebles, radica desde la planeación que se tienen de ellas, ya que de una inadecuada planeación se derivan molestias para los particulares, pues resulta que al no enterarse de los planes de desarrollo urbano, resulta que la propiedad tiene un afectación y por ende ya no podrá construir un segundo piso a su propiedad o no podrá venderla a un precio de mercado, pues como está afectada por alguna causa de utilidad pública, el precio de mercado se ve disminuido.

Finalmente podemos decir que las afectaciones, si bien es cierto que se lleva a través de los contratos de compraventa, constituye más bien una especie de compraventa forzosa o “cuasi expropiación”, ya que dependiendo los planes para los que se lleven a cabo las afectaciones que pueden ser por vialidad, metro, aguas y obras públicas principalmente, es un hecho que los particulares se ven obligados a venderle al Gobierno, pues de lo contrario el Gobierno solicita el procedimiento de expropiación y al final de cuentas, se le privará la propiedad al particular de una o de otra forma.

4.1. Las Afectaciones Pasivas.

A efecto de entender este tema es necesario hacer notar que no existe como tal este término dentro de la Administración Pública, si bien es cierto que como ya se dijo, sólo se habla de las afectaciones cuando ya se materializan los actos por medio de los cuales el Distrito Federal adquiere los inmuebles, no menos importante es hacer notar lo que pasa cuando estas afectaciones no se materializan, pero sin embargo si se planean; en este caso estamos hablando de las afectaciones pasivas; es decir, que consisten en un acto de la administración pública por medio de la cual se tiene contemplado hacer determinadas afectaciones a ciertos inmuebles derivado de los planes y programas de desarrollo urbano, y que tienen contemplados proyectar en un

cierto tiempo, pero que sin embargo, transcurre el tiempo y estas no se materializan, conllevando con ello, un perjuicio a los particulares, toda vez que no pueden disponer de la totalidad de su inmueble porque este se encuentra afectado ya sea por desarrollo urbano o por vialidad, principalmente.

En el caso de obras contempladas por concepto de ampliación de líneas para el Sistema de Transporte Colectivo Metro, estas ya se encuentran contempladas dentro del Plan Maestro y normalmente pueden variar derivado de la explosión demográfica y como se comporta la Ciudad en materia de transporte.

El origen de estas afectaciones se encuentra en primer lugar en la Ley de Planeación del Distrito Federal, disposición normativa de orden público e interés general que dispone como principios rectores que:

- La consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal;
- El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales;
- El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza;
- El aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, materiales y humanos del Distrito Federal;
- El cumplimiento de la responsabilidad social del Estado en materia de planeación, a fin de prever los problemas del desarrollo económico, social y territorial del Distrito Federal y corregir los actos que comprometan o debiliten el porvenir de la comunidad;
- La promoción de la modernización y la descentralización administrativa a través de las cuales se optimicen los recursos humanos y financieros, a

fin de mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública local, y

- El impulso de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados de la entidad, y fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

Asimismo, la planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

Las autoridades que participarán en el proceso de planeación del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, y los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

Por su parte, las etapas del proceso de planeación son:

- La formulación, en la que se desarrollarán las actividades para la elaboración del programa general, los programas y los programas delegacionales, en los términos del Título Cuarto de la presente Ley;
- La instrumentación, que comprende el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Programa General, los programas y los programas delegacionales a objetivos y metas de corto plazo;
- El control, que prevendrá y corregirá las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan en cualquier etapa del proceso de planeación, y
- La evaluación, mediante la cual se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales.

Este Programa General contendrá como mínimo:

- Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; el contexto regional y nacional del desarrollo, así como los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de carácter nacional que incidan en el Distrito Federal;
- La imagen objetivo que consistirá en lo que el Programa General pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;
- La estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial;
- La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo;
- Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa General, y
- Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la federación, entidades y municipios.

Cómo resultado, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.

Ahora bien, una vez que se cuenta con la Planeación en términos generales se tendrá que ver lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual tiene por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de:

- La planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales, recreativos y turísticos, que permitan a los habitantes del Distrito Federal ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana;
- El incremento de la función social de los elementos susceptibles de apropiación y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano;

- La regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida, de inmuebles destinados a la vivienda de interés social y popular, y a los servicios y equipamiento; así como la destrucción de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas donde éstos se encuentran, en coordinación con los Institutos: Nacionales de Antropología e Historia y Nacional de Bellas Artes, de conformidad con la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; así como del patrimonio cultural urbano, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y promoviendo zonas para el desarrollo económico;
- La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal;
- Propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del Distrito Federal, y la disminución del proceso de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas;
- Evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación;
- Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo;
- Aprovechar de manera más eficiente, en beneficio de la población urbana y rural, la infraestructura, equipamiento y servicios, procurando la optimización de aquellos y de las estructuras físicas de la ciudad;
- La regulación protección recuperación y conservación de los elementos del paisaje urbano y sus valores tradicionales, para tutelar los derechos y preservar el interés colectivo en el disfrute de un paisaje urbano armónico.
- La conservación del medio natural, de la flora y fauna silvestres en el territorio del Distrito Federal; la restauración de la salubridad de la atmósfera, del agua, del suelo y el subsuelo; la adecuada interrelación de la naturaleza con los centros de población y la posibilidad de su aprovechamiento y disfrute por los habitantes;

- La protección, la conservación, la restauración y la consolidación de la fisonomía propia e imagen urbana y de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; incluyendo aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación.

La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.

El Programa General contendrá:

- Fundamentación y motivación. En la motivación deberán incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico, las determinaciones de otros planes y programas que incidan en el Distrito Federal, las relaciones existentes con la planeación del desarrollo socioeconómico y del equilibrio ecológico y de las políticas del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como los razonamientos que justifiquen, desde el punto de vista técnico urbanístico, la elaboración o la modificación del Programa General;
- La estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población del Distrito Federal, en aquellos aspectos del desarrollo contenidos en el programa;
- El ordenamiento del territorio, en donde se incluirá la clasificación del suelo, así como los polígonos que delimitan el suelo urbano y el de conservación, las características que identifican las diversas áreas y las normas de ordenación;
- La estructura vial del Distrito Federal, que contendrá:
 - ★ La red vial metropolitana;
 - ★ Las vías primarias; y

- ★ La forma de penetración al territorio del Distrito Federal de vías generales de comunicación, ductos, canales y, en general, toda clase de redes de transportación y distribución, de carácter federal o entre el Distrito Federal y las entidades federativas vecinas.
- La organización y características del sistema de transporte;
- Las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución;
- Las bases para la expedición de acuerdos de facilidades administrativas con el objeto de promover el desarrollo del Distrito Federal;
- Los lineamientos para la coordinación con la entidades federativas vecinas;
- La información gráfica que se referirá a los siguientes aspectos:
 - ★ Información que muestre el estado del Distrito Federal, con antelación a la aprobación del Programa General;
 - ★ La división del Distrito Federal en suelo urbano y de conservación;
 - ★ Las áreas de actuación;
 - ★ Las zonas que son susceptibles al desarrollo económico;
 - ★ La estructura propuesta del suelo urbano y de conservación, en el Distrito Federal; y
 - ★ Las zonas de alto riesgo geológico, hidrometeorológico, físico-químico, sanitario y sociourbano.

En la aplicación de los programas se observarán las siguientes disposiciones:

- Las personas físicas o morales, públicas o privadas, están obligadas a la exacta observancia de los programas en cuanto a la planeación y ejecución de obras públicas o privadas y al uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal;

- Los programas sectoriales y anuales en materia de desarrollo urbano que elabore la Administración Pública del Distrito Federal, como son los de reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio ambiente y equipamiento urbano, se deberán ajustar a lo dispuesto por los programas;
- Todos los actos jurídicos relacionados con la transmisión de propiedad de inmuebles o con su uso y aprovechamiento deberán contener las cláusulas correspondientes a su utilización, de conformidad con los programas. Los fedatarios públicos, en su caso, deberán acompañar al apéndice de las escrituras las certificaciones en que se acredite lo anterior; en el caso de que existan derechos adquiridos, se deberá acompañar la certificación que lo acredite.

La revisión de los programas se hará en función de las determinaciones del sistema de información y de evaluación a que se refiere esta Ley. Dicha revisión se realizará por lo menos cada seis años, a partir de su entrada en vigor. En aquellos programas parciales en suelo urbano y/o de conservación, cuya vigencia sea mayor, se podrá revisar su contenido una vez que haya transcurrido el plazo señalado en este artículo, para verificar la congruencia con otros instrumentos y las variaciones económicas, ambientales y sociales que se hubieran producido en el territorio.

Con los resultados de dicha revisión, podrá determinarse si los elementos que dieron base a la formulación y aprobación del programa respectivo, persisten o si se debe iniciar el proceso de modificación al mismo, en los términos de la Ley.

La modificación o cancelación de los programas, podrá ser solicitada por particulares o por las instancias de representación vecinal establecidos en la ley de la materia o por las dependencias y entidades de la administración Pública Federal o del Distrito Federal y por la Asamblea, de acuerdo a las modalidades y requisitos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.

Cuando la Asamblea lo considere necesario, podrá someter las iniciativas a consulta pública dentro de la zona afectada por la modificación, previamente a la emisión del dictamen.

Una vez aprobada la iniciativa mediante Decreto, el Jefe de Gobierno ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano en su artículo 41 dispone que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad, determinará el proyecto de la red de vía pública que se traduce en la estructura vial, así como los alineamientos, derechos de vía, restricciones y afectaciones aplicables a los predios en inmuebles del Distrito Federal. También podrá realizar modificaciones o cancelaciones en los planos oficiales de alineamientos y derechos de vía consignados en la Ley.

Los Programas establecerán, mediante la determinación de destinos, las redes de vía pública, derechos de vía, así como restricciones y afectaciones aplicables a los predios e inmuebles en el Distrito Federal, complementarios o adicionales a los establecidos por los planos oficiales de alineamientos y derechos de vía.

La Secretaría de Transportes y Vialidad y las Delegaciones del Distrito Federal deben enviar a la Secretaría una copia de cada proyecto nuevo que se construya o se proyecte construir, con el fin de que quede debidamente inscrito en el registro de los planos de alineamientos y derechos de vía.

Los planos o láminas oficiales de alineamientos y derechos de vía son considerados, para todos los efectos legales a que haya lugar, como parte integrante de la documentación técnica de los Programas.

Por otro lado los planos o láminas oficiales de alineamientos y derechos de vía contendrán las determinaciones oficiales de vía pública, sección vial, proyectos viales a futuro, derechos de vía y restricciones. Deben ser autorizados por la Secretaría y constituyen la base para otorgar la constancia de alineamiento y número oficial.

El plano o lámina oficial de alineamiento o derecho de vía es el documento legal que certifica la situación de un predio respecto de las vialidades que lo delimitan.

La lotificación señalada en dichos planos o láminas será únicamente indicativa y no prejuzgará sobre la forma y superficie de los mismos.

A su vez, las autoridades competentes del Distrito Federal no estarán obligadas a expedir las constancias, certificaciones, permisos, licencias o, bien, a registrar las manifestaciones a que se refiere la Ley, para predios con frente a vía pública o a aquella que se presume como tal, cuando las vías no estén señaladas oficialmente en los planos o láminas de alineamientos y derechos de vía, ni se indiquen como servidumbre legal de paso.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda podrá autorizar, negar y condicionar la solicitud de inscripción de vialidades, derechos de vía, o cancelar las mismas, para lo cual tomará en consideración las opiniones solicitadas, los objetivos, estrategias y determinaciones de los Programas.

En materia de inscripción de vialidades, derechos de vía y modificación o cancelación de proyectos de vialidad, la opinión de la Secretaría de Transportes y Vialidad será vinculante y obligatoria para la Secretaría.

Hasta aquí queda expuesto como se da el procedimiento de planeación en el Distrito Federal, de este tipo de planeaciones; sin embargo, ahora se procederá a tratar que unidades administrativas son las encargadas de llevar a cabo a la práctica la determinación de estas afectaciones.

En primer lugar se encuentra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda quien es la autoridad más importante en este rubro, luego está la Secretaría de Transporte y Vialidad, quien lleva a la práctica las afectaciones pasivas a predios por concepto de vialidad, que puede ser por próxima ampliación de avenida, o bien, por creación de nuevas avenidas.

Comencemos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. De acuerdo con su Manual Administrativo le corresponde el despacho de las materias relativas a la Reordenación y Desarrollo Urbano, así como la promoción inmobiliaria:

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los Programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Elaborar y someter a la consideración del Jefe de Gobierno, los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano;
- Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana;
- Coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los Programas Delegacionales y Parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;
- Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causas de utilidad pública;
- Estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, con base en un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal;
- Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;
- Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad.

Dentro de la SEDUVI, el área responsable de las afectaciones es la Dirección General de Administración Urbana, la cual tiene entre sus atribuciones:

- Proponer y participar en la asignación y desincorporación de inmuebles del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal;
- Revisar y emitir dictamen sobre el uso del suelo en las asignaciones y desincorporaciones de inmuebles en el Distrito Federal, con la participación de la Dirección General de Desarrollo Urbano;
- Prestar el apoyo técnico correspondiente, así como promover y efectuar el pago de las afectaciones;
- Apoyar técnicamente las propuestas de expropiación de bienes inmuebles, integrar su expediente técnico y promover su pago;
- Coadyuvar con las autoridades competentes en la regularización territorial de la tenencia de la tierra;
- Acordar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por causa de interés público.

Dentro de la Dirección General de Administración Urbana está el Área de la Dirección de Reserva Territorial, que tiene como funciones entre otras:

- Representante ante el Comité del Patrimonio Inmobiliario;
- Evaluar y controlar las Reservas Territoriales adquiridas así como dictaminar la Desincorporación de predios del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal;
- Coordinar el análisis e integración de Expedientes Técnicos Administrativos para promover Decretos Expropiatorios y Desincorporatorios;
- Coordinar y determinar los criterios para la desincorporación y asignación de inmuebles propiedad del Gobierno del Distrito Federal, con apego a las disposiciones normativas vigentes;
- Supervisar el trámite, control, requerimiento y realización de pagos de pasivos inmobiliarios (vía expropiación y/o afectación a particulares) derivado de dictámenes y resoluciones de procedencia, emitidos por la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos y/o sentencias judiciales remitidas por la Dirección General de Servicios Legales;

- Establecer los lineamientos coadyuvar en los que sea parte el Gobierno del Distrito Federal, que permita la defensa de su patrimonio inmobiliario, o bien participar en aquellos juicios entre particulares cuya litis se trata de un bien inmueble dentro de la jurisdicción del Distrito Federal incluyendo los dictámenes periciales correspondientes.

A su vez en la Dirección de Reserva Territorial, está el Área de la Subdirección de Adquisición de Suelo e Inventario Inmobiliario, la cual tiene como atribuciones entre otras:

- Coadyuvar con las diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal para proponer, participar, promover, tramitar, controlar, requerir y realizar los pagos indemnizatorios por expropiación de Inmuebles y/o afectación a particulares, como consecuencia de dictámenes de procedencia emitidos por la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos y/o sentencias judiciales, remitidas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda por la Dirección General de Servicios Legales;
- Vigilar la aplicación de los criterios para la adquisición de suelo en congruencia con las disposiciones normativas vigentes para el Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, dentro de la Subdirección de Evaluación del Desarrollo Urbano está la Jefatura de Unidad Departamental de Alineamientos y Derechos de Vía cuyas funciones son entre otras:

- Elaborar las determinaciones oficiales de vía pública, a través de los planos de alineamiento, número oficial y derechos de vía, así como inscribir en los mismos las modificaciones de la traza urbana;
- Recibir y dar respuesta a solicitudes de particulares y dependencias sobre afectaciones y derechos de vía;
- Participar en la elaboración del sistema de digitalización del programa de regulación de afectaciones y derechos de vía de los planos, alineamientos y números oficiales.
- Operar el programa de regulación de afectaciones y derechos de vía.

La otra área encargada de llevar a cabo los planes de afectación es la Secretaría de Transporte y Vialidad quien obra de acuerdo con lo que establezca la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

A la Secretaría de Transportes y Vialidad de acuerdo con su Manual Administrativo le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- Formular y conducir la política y programas para el desarrollo del transporte de acuerdo a las necesidades del Distrito Federal.
- Elaborar y mantener actualizado el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.
- Llevar a cabo los estudios para determinar con base en ellos, las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano, con el objeto de que se complementen entre sí y con las obras de infraestructura vial.
- Planear las obras de transporte y vialidad, formular los proyectos y la programación correspondientes y dar seguimiento al proceso de ejecución de las mismas.

Dentro de la SETRAVI, el área responsable de las afectaciones es la Dirección General de Planeación y Vialidad, la cual tiene entre sus atribuciones:

- Formular y evaluar las políticas y programas para el desarrollo del transporte y la vialidad de conformidad con los estudios y proyectos que en materia de reordenamiento, fomento y promoción lleve a cabo el sector;
- Realizar los estudios y proyectos estratégicos del transporte y la vialidad del Distrito Federal en congruencia con las políticas de desarrollo urbano;
- Establecer los mecanismos de coordinación con instituciones públicas y privadas para la integración de instrumentos tendientes al desarrollo del transporte y la vialidad;

- Constituir Comités Técnicos en materia de transporte y vialidad;
- Elaborar y actualizar la normatividad del señalamiento horizontal y vertical de red vial, así como los dispositivos tecnológicos de control de tránsito y preparar los proyectos ejecutivos correspondientes;
- Diseñar y supervisar la instalación del equipamiento, mobiliario y control de tránsito que proteja al peatón en las vialidades;
- Establecer la coordinación de atención al usuario, cuya función será la de atender la demanda ciudadana, referente a transportes y vialidades, a través del mejoramiento continuo, de sus procesos de atención y servicio al público.
- Optimizar el funcionamiento del servicio del transporte y el buen aprovechamiento de las vialidades a través de la formulación de estudios y proyectos que den satisfacción a las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, fomentar y promocionar tal servicio.
- Determinar las políticas para el desarrollo del transporte y vialidad de conformidad con los estudios y proyectos que en materia de reordenamiento, fomento y promoción, lleve a cabo el sector.
- Coordinar la elaboración y mantener actualizado el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, así como el programa regulador correspondiente.
- Establecer los estudios y proyectos estratégicos del transporte y la vialidad en congruencia con las políticas de desarrollo urbano.
- Establecer los mecanismos de coordinación con instituciones públicas y privadas para la integración de instrumentos y órganos en orden al desarrollo del transporte y la vialidad.
- Constituir comités técnicos en materia de transporte y vialidad.

Dentro de la Dirección General de Planeación y Vialidad está el Área de la Dirección de Planeación, la cual tiene entre sus funciones:

- Actualizar y evaluar en forma constante el Programa Integral de Transporte y Vialidad.

- Elaborar, analizar, aprobar y coordinar los objetivos, alcances y resultados de los estudios y proyectos considerados en el Programa Operativo Anual.

A su vez la Dirección de Vialidad tiene las siguientes atribuciones:

- Dirigir las actividades encaminadas a la formulación de políticas para el desarrollo de la vialidad, de conformidad con los estudios y proyectos en materia de reordenamiento, fomento y promoción, que se lleven a cabo en el sector.
- Coadyuvar en la elaboración del Programa Integral de Transporte y Vialidad para el Distrito Federal.
- Coordinar la realización de los estudios, programas y proyectos estratégicos de vialidad para el Distrito Federal.
- Coordinar y elaborar programas y proyectos en materia de vialidad congruentes con las políticas de desarrollo urbano.
- Asistir en representación de la Secretaría de Transportes y Vialidad a los Comités de Patrimonio Inmobiliario de Gobierno del Distrito Federal y a los Comités Delegacionales de Transporte y Vialidad.

Cómo se puede observar, tanto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, como la Secretaría de Transporte y Vialidad, son las autoridades administrativas encargadas de llevar a cabo estas afectaciones pasivas y que de acuerdo con sus atribuciones, en caso de que algún particular quiera saber si el predio de su propiedad ha sido sujeto de afectación por Desarrollo Urbano o por Vialidad, tendrá que acudir a estas instancias para conocer la situación jurídico- administrativa de su predio, por lo que en caso de que este se encuentre en algún programa de afectación, pueda saber si efectivamente se va a llevar a cabo tal afectación o bien su pueda solicitar el retiro de este gravamen.

Finalmente y para concluir con este subtema, no está por demás manifestar que dentro de las afectaciones a que nos hemos hecho mención sólo se habla de predios para fines urbanos, pero, qué pasa con predios urbanos para fines

rústicos, al respecto el Poder Judicial se ha manifestado en el siguiente sentido:

BIENES INMUEBLES URBANOS. SON INAFECTABLES. Atendiendo al espíritu del artículo 27 constitucional, un predio urbano no puede considerarse afectable en virtud de que lo que se busca con tal afectación es la satisfacción de necesidades de un núcleo de población campesino. Así debe entenderse que la satisfacción de tales necesidades se logra con predios rústicos, pues éstos son los que se pueden dedicar a la agricultura y ganadería, actividades con las que se satisfacen necesidades agrarias.¹

4.2 De las épocas de pago.

El Código Civil del Distrito Federal define al pago en su artículo 2062 como la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido.

Esta definición hay quien la considera incompleta pues alude a obligaciones de dar y de hacer, pues omite las de no hacer. En este sentido, pago es el “pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o la ejecución del hacer adeudado, así como la abstención de la conducta que se debe omitir”², consistiendo el pago, la manera normal de cumplir las obligaciones.

El pago es el efecto normal de toda obligación y, además, la forma natural de extinguirla: la relación jurídica fenece y se agota con su cumplimiento. El vocablo pagar proviene del verbo latino *pacare*, que significa “apacar”: el pago aplaca al acreedor al satisfacerlo de su interés.³

Cómo ya se ha mencionado en anteriores ocasiones, la Administración Pública en su carácter de particular, persona moral, celebra contratos de compraventa como el medio más usual de adquirir los inmuebles que afecta para cumplir con sus finalidades; al parecer, sería todo realmente admirable, si una vez celebrado el contrato, se pudiera escriturar en un tiempo prudente; sin

¹ Registro No. 202019.Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. III, Junio de 1996. Página: 796. Tesis: I.3o.A.24 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

² MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. Porrúa. 7ª. México. 2000. p. 219.

³ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Oxford. 5ª. México. 1999. p. 242.

embargo, el gran problema de las afectaciones consiste en el finiquito del pago, ya ni siquiera en el otorgamiento y firma de escritura, pero todo proviene desde la planeación como ya se vio en el apartado anterior.

Esto plantea la pregunta de ¿Cuándo se debe pagar?, al respecto el maestro Bejarano nos dice que depende de que se haya pactado o no el momento del pago. “Si se estipuló cuándo, será exigible en la oportunidad convenida, ya sea en el acto o al vencimiento del plazo suspensivo, o bien al vencimiento de la condición suspensiva. Si no se convino el momento del pago, entonces se impone distinguir si la obligación es de dar o de hacer, y si es obligación de dar, será exigible 30 días después de hacer la interpelación que se haga al deudor. Éste es un requerimiento de pago, ora judicial, ora extrajudicial ante Notario o ante dos testigos, que el acreedor hace a su deudor. Si por otra parte, la obligación es de hacer, será exigible cuando lo pida el acreedor, siempre que hubiere transcurrido el tiempo necesario para su cumplimiento. Se entiende como necesario el plazo adecuado para el cumplimiento del objeto de la obligación.”⁴

En este sentido el artículo 2080 del Código Civil para el Distrito Federal establece: Si no se ha fijado el tiempo en que deba hacerse el pago y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigirlo sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante un notario o ante dos testigos. Tratándose de obligaciones de hacer, el pago debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación.

Al respecto el Poder Judicial ha establecido el siguiente criterio:

INTERPELACION, CUANDO SE TRATA DE LA OBLIGACION DE DAR, SOLO SE PODRA EXIGIR EL PAGO AL DEUDOR, TREINTA DIAS DESPUES DE LA, CUANDO NO SE FIJE PREVIAMENTE TERMINO PARA TAL EFECTO.

Del artículo 2080 del Código Civil para el Distrito Federal, se desprende que si no se ha fijado el término en que tenga que ser cubierta una deuda, deberá el acreedor interpelar al deudor, circunstancia que no es más que el requerimiento hecho al obligado para que pague la cantidad que adeude,

⁴ *Ibidem.* p. 245.

pago este que deberá ser cubierto dentro del lapso de treinta días que señala el referido precepto, no pudiendo mientras tanto el acreedor exigirlo, sino hasta que fenezca el plazo.⁵

Sirva en la especie también la siguiente tesis:

COMPRAVENTA. PROCEDIMIENTO CUANDO NO SE SEÑALA FECHA PARA EL PAGO. INTERPELACION. Si lo que se demanda es el cumplimiento de la obligación, y si en ella no se estipuló plazo, esto es, época de pago, es manifiesto que no puede haber mora, ya que para que ésta exista se requiere la interpelación a que alude el artículo 2080 del Código Civil que dice: "Si no se ha fijado el tiempo en que deba hacerse el pago y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigirlo, sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante notario o ante dos testigos". Ahora bien, la disposición legal exige que cuando se trata de una compraventa que no señala fecha para el pago, la interpelación debe preceder al juicio para que el comprador cumpla el convenio o se produzca la mora que haga legalmente exigible aquél y deducible la acción, ya que sin ese requisito el comprador no ha incurrido en mora, y por ende no puede ser llevado a juicio.⁶

Hay que hacer mención que quién firma los contratos de compraventa es el Oficial Mayor del Distrito Federal, el cual según el artículo 33, fracción XXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que es facultad del Oficial Mayor: Celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de cualquier índole, necesarios para el ejercicio de las atribuciones del órgano ejecutivo local, excepto los relativos a obra pública, los servicios relacionados con ésta, la contratación de créditos o firma de títulos crediticios y otros que sean atribución de otra dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, o correspondan a una facultad indelegable del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo aquí es donde vienen los verdaderos problemas; ¿De dónde provienen los recursos para pagar las afectaciones? Bueno, para responder a

⁵ Registro No. 200940. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IV, Noviembre de 1996. Página: 455. Tesis: I.6o.C.84 C. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

⁶ Registro No. 271191. Sexta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Parte, XLII. Página: 121. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

esta interrogante primero deberemos observar que actualmente existen pagos pendientes por afectaciones a bienes inmuebles que tienen más de quince años de antigüedad. Esto significa que los adeudos provienen desde que el Distrito Federal era un Departamento Administrativo, dependiente del Ejecutivo Federal, y cuyos pasivos pasaron al actual Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con la práctica administrativa, como dijera el maestro Gutiérrez y González “al estilo mexicano”, dependiendo que unidad administrativa hiciera la afectación, era la que debía cubrir el pago, es decir, que si la Delegación Política hacía la afectación, ésta tenía que pagar; si realizaba una obra de construcción de tanque de agua, entonces pagaba la entonces Dirección General de Construcción de Obras Hidráulicas, si se hacía por motivo de obras de Metro, entonces lo hacía primero la COVITUR (Comisión de Vialidad y Transporte Urbano), luego la DGCOSTC (Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo), adscrita a la Secretaría de Obras, a pesar de que quien firmaba el contrato respectivo era el Oficial Mayor o bien el funcionario de la unidad administrativa que realizaba la afectación.

Con el cambio de régimen jurídico del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas adquieren mayor autonomía en cuanto a su funcionamiento y operatividad; empero, estos órganos político-administrativo, dejan de pagar las afectaciones, lo cual conlleva al riesgo de quién va a pagar las afectaciones.

Administrativamente, Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., (Servimet) en su carácter de agente inmobiliario del Distrito Federal, cómo ya quedó apuntado, es el encargado de promover los trámites ante las unidades administrativas que se encargan de realizar los pagos a los particulares, para el pago de las afectaciones a que hayan sido sujetos; en este sentido, esta Entidad paraestatal, tuvo problemas para el trámite del pago en tratándose de las Delegaciones Políticas, puesto que derivado de diversas reuniones que se tuvieron en Delegaciones como Coyoacan o Azcapotzalco, la respuesta fue en el mismo sentido al manifestar que ya no eran competentes para pagar el saldo de cantidades por concepto de afectaciones a bienes inmuebles, por lo que se debería pagar con cargo a la Oficialía Mayor. En conclusión, no hay un criterio para pagar estas afectaciones.

Caso similar ocurrió con el Metro, en un principio era una Dirección adscrita a la Secretaría de Obras, pero luego pasó a formar parte del Sistema de Transporte Colectivo Metro, quien adquirió sus activos pero en cuanto a sus pasivos, en el tema que nos atañe, existen serias discrepancias de cómo el Metro va a pagar un inmueble que no va a formar parte de su patrimonio, sino a cumplir con la obligación que adquirió el Gobierno (Aquí hay que salvar que afortunadamente no todas sus autoridades piensan lo mismo, y es importante hacer mención que salvo el personal que al momento de escribir esta tesis integran la Subgerencia de Obras Inducidas, son los únicos que buscan una verdadera solución al problema del pago de las afectaciones); no obstante, lo que las autoridades encargadas de autorizar los pagos en el Metro soslayan, es que aunque el Metro es un organismo descentralizado, finalmente forman parte de la Administración Pública, por lo que pudieran ver la manera de primero cubrir con la obligación de pagar al particular y obtener con ello la escritura respectiva, y luego buscar internamente un mecanismo para que le sea devuelta la cantidad erogada.

Bueno, por otra parte, cómo se vio, el Comité del Patrimonio Inmobiliario es el órgano para emitir entre otras cosas, las opiniones acerca de cómo el Distrito Federal adquiere los inmuebles, pero entre sus facultades no cuenta con la de autorizar actualizar los saldos pendientes, y este es en sí un grave problema, ya que los adeudos que tienen un tiempo muy grande de falta de pago no se pueden actualizar los saldos. Es decir que si en el contrato de compraventa de vamos a suponer 1983 (y miren que sí existen, sobre todo en obras hechas por el Sistema de Transporte Colectivo Metro y por la entonces Dirección de Construcción y Obras Hidráulicas, hoy Sistema de Aguas del Distrito Federal) se pactó que el saldo, por poner un ejemplo, la cantidad de \$5,000,000.00 (Cinco millones de pesos) a la firma de la escritura respectiva. Lo que actualmente dicen las autoridades es que se deben \$5,000.00 (Cinco mil pesos), obviamente que el particular no lo acepta por ningún motivo, y desde el punto de vista del que esto escribe, es un acto de falta de justicia social por parte de las autoridades no sólo el evadir a toda costa sus obligaciones de pago, sino el no pagar lo que es debido.

Este asunto tiene una gran actualidad porque derivado de la inflación, la moneda se ha depreciado y por ende, disminuido su poder adquisitivo. Es un hecho de sentido común que se podría adquirir mucho más cosas con cinco millones en 1983 que ahora en 2007.

En este sentido la postura que adopta la autoridad es la nominalista, que consiste en restituir sólo la cifra convenida, sin embargo el Gobierno no atiende a que debe devolver una suma cuyo poder de compra equivalga al que tenía la cantidad mutuada en el momento de nacimiento de la obligación. Además, también es necesario advertir que por el transcurso del tiempo, el Distrito Federal incurre en mora, lo que se deberá de tomar muy en cuenta para el cumplimiento de la obligación, y si bien es cierto que le Comité del Patrimonio Inmobiliario carece de competencia para determinar acerca del pago de los saldos, resulta una obligación de carácter civil el cubrir con el saldo que se encuentra vencido, por lo que sería interesante advertir si la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, pueda emitir alguna opinión que faculte al pago respecto a la actualización de saldos.

También es importante indicar quién sería la unidad administrativa que pudiera realizar a actualización de los saldos, porque la problemática no sólo estriba en que se mencione quién es quién debe pagar, que es de por sí ya importante, sino también quién debe actualizar dichos saldos. En este sentido, la Dirección de Avalúos de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Oficialía Mayor, podría ser la opción más factible para realizar ya sea los avalúos o algún dictamen de actualización de cantidades, pues no se cambiaría el valor emitido del avalúo original, sino que se actualizaría el saldo por cubrir. De acuerdo con el Manual Administrativo vigente de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal corresponde a la Dirección de Avalúos el despacho de los siguientes asuntos:

- Planear, organizar, dirigir, verificar y controlar los trabajos valuatorios que lleven a cabo los peritos y en su caso,requerir a éstos para que aclaren, complementen, corrijan o modifiquen dichos trabajos, según corresponda;
- Acordar con el Director General del Patrimonio Inmobiliario, los asuntos que por su importancia lo ameriten;

- Proponer al Director General del Patrimonio Inmobiliario la delegación de facultades en servidores públicos subalternos, conforme a las leyes administrativas aplicables;
- Asistir en Representación de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, en calidad de Asesor, a los H. Comités de Enajenación de Bienes Muebles que integren las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;
- Coordinar con las Subdirecciones que forman parte de su estructura orgánica dictaminada, las actividades de seguimiento, control, y evaluación de las solicitudes de servicios valuatorios hasta su total conclusión; así como adoptar las medidas administrativas tendientes a agilizar la realización de los trabajos valuatorios;
- Con la aprobación de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, establecer mecanismos de coordinación con las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución de los programas y acciones del Sistema de Valuación de Bienes del Gobierno del Distrito Federal;
- Apoyar a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, en la elaboración de los proyectos de normas, políticas, lineamientos, criterios técnicos, metodologías y procedimientos a los que deberá sujetarse la práctica de los avalúos; así como las justipreciaciones de rentas;
- Apoyar a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario en la recepción y revisión de los avisos de justipreciaciones de rentas automáticas que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en su carácter de arrendatarias, para efectos de que cumplan con los criterios normativos aplicables;
- Proponer a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, los mecanismos para fijar el monto máximo en que se incrementará el importe de las rentas, por períodos determinados, para continuar la ocupación de los inmuebles arrendados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;

- Determinar, en cada caso, en coordinación con las Subdirecciones que integran su estructura orgánica dictaminada, la adjudicación de trabajos valuatorios a los Colegios de Profesionistas, en atención al volumen, grado de complejidad, peculiaridades y distribución geográfica de los bienes a valorar; así como del tiempo disponible y del mejor costo posible sin menoscabo de la calidad técnica del trabajo valuatorio;
- Derivado de la sujeción anterior y en forma general, asistir al Director General del Patrimonio Inmobiliario en la suscripción de los contratos, convenios y demás instrumentos jurídicos y administrativos, que se requieran para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- Apoyar a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, en la integración y actualización del padrón de peritos valuadores registrados ante la mencionada Dirección General;
- Someter a la consideración del Director General del Patrimonio Inmobiliario, la tarifa para el cobro de los servicios que presta el Sistema de Valuación de Bienes del Gobierno del Distrito Federal, y el pago de honorarios a los Colegios de Profesionistas;
- Realizar el proceso correspondiente a las reconsideraciones de los avalúos, solicitados por los promoventes;
- Realizar el proceso correspondiente a las ratificaciones de avalúos, solicitados por los promoventes;
- Presentar a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, informes periódicos respecto del estado que guardan los asuntos relacionados con dictámenes de valuación; y
- Las demás que le confiera el Director General del Patrimonio Inmobiliario y las que se señalen en las disposiciones legales correspondientes.

En este caso, dicha Dirección podría coadyuvar de manera eficaz y eficiente para la resolución de establecer algún tipo de valor por indemnización al particular, o por actualización de saldos, o bien por alguna justipreciación por el uso que el Gobierno del Distrito Federal ya haya obtenido por la ocupación del predio de los particulares afectados.

En los contratos de compraventa que celebra el Distrito Federal, no se establece en su clausulado alguna forma que mencione cuándo se liquidará el saldo pendiente, normalmente se estipula que se pagará un anticipo por determinada cantidad al momento de la firma del contrato y el restante, al momento de firmar la escritura correspondiente ante Notario Público, también se estipula si el monto a pagar es alto, dar un anticipo, luego dar pagos parciales y finalmente el saldo se hará al momento de escriturar; también se estipula poner en las cláusulas los porcentajes que se pagan, donde los anticipos varían desde el 20 al 80%, y el resto se cubrirá al momento de la escrituración, pero en todos los casos nunca se manifiesta cuando se hará dicha escrituración, lo que ha conllevado a la fecha a la postergación de los pagos para cubrir el saldo que tiene el Distrito Federal en las afectaciones a bienes inmuebles.

Hay que recordar que los inmuebles en su precio se comportarán según la estabilidad y condiciones políticas y económicas de la plaza en que se encuentran. Pensar que si en México, como ha ocurrido muchas veces, las condiciones económicas o políticas llegasen a fallar, y que diese lugar a una devaluación, los inmuebles mantendrían su valor, es absoluta falacia; por lo cual sería conveniente renegociarlos mediante convenios modificatorios, o bien cancelados aún con el pago de penas convenidas.

Con estos antecedentes se puede advertir que sería la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, la autoridad encargada de emitir el dictamen de correspondencia de pago, con cargo al presupuesto de alguna de las áreas administrativas encargadas de efectuar las afectaciones y en su caso poder determinar las causales por las que se daría la actualización de los saldos vencidos, sin embargo parece que existe renuencia por parte de todas las unidades administrativas involucradas en el proceso de pago, pues nadie pretende hacerse cargo de los pagos en los voluntaria o involuntariamente incurrió el Distrito Federal, pues la autoridad normalmente dice que no hay quién le diga lo que hay que hacer, o bien manifiestan que no tienen facultades para realizar los pagos actualizados.

4.3. De la Bolsa Inmobiliaria y su papel en el pago de Afectaciones.

Hoy por hoy, es importante hacer mención de la Bolsa Inmobiliaria del Distrito Federal, como coadyuvante en el pago de las afectaciones que hace el Distrito Federal en su aspecto de carácter Urbano, a falta de ponerse de acuerdo las autoridades si tienen o no presupuestos para el pago de sus afectaciones y en aras de resolver de manera inmediata esta problemática, se podrían utilizar los recursos que se tienen en esta Bolsa a efecto de cubrir los adeudos que se consideren con el carácter de urgente; toda vez que sería necesario que las diferentes unidades administrativas puedan planear las partidas presupuestales adecuadas para el pago de sus pasivos.

Actualmente no existe una definición que nos indique que es la Bolsa Inmobiliaria, sin embargo, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, en sus artículos 15, 32 y 41, disponen lo siguiente:

Artículo 15.- Para la operación y funcionamiento del Comité del Patrimonio Inmobiliario, se estará a las bases de organización que para tal efecto expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, independientemente de las siguientes:

- I. Conocer y acordar las solicitudes de enajenaciones, adquisiciones, desincorporaciones, expropiaciones, permutas, donaciones, Permisos Administrativos Temporales Revocables, y los demás actos jurídicos que incidan en el Patrimonio Inmobiliario de la Administración Pública del Distrito Federal;
- II. **Administrar, vigilar y determinar el destino de los recursos de la Bolsa Inmobiliaria, que estarán a cargo del representante inmobiliario del Distrito Federal.**
Las operaciones de ingresos y egresos deberán ser registradas para efectos de la Cuenta Pública por el área respectiva de la Secretaría de Finanzas;
- III. Servir de órgano de consulta, opinión y decisión sobre las políticas del manejo inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal;
- IV. Solicitar y recibir informes de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades, sobre las operaciones inmobiliarias que se pretendan realizar, y

- V. Las demás funciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y las que le encomiende el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 32.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Oficialía, ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, a que hace referencia esta Ley y sus reglamentos. Para los efectos de este artículo, las Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados, así como las demás personas que usen o tengan a su cuidado inmuebles propiedad del Distrito Federal, deberán proporcionar a la Oficialía, la información, datos y documentos que les sean requeridos.

Asimismo, Oficialía y Contraloría, en el ámbito de sus respectivas atribuciones examinarán periódicamente la documentación jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realicen las entidades en relación con bienes de dominio público, a fin de determinar el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen.

Las Dependencias y Entidades, tratándose de inmuebles de dominio público, destinarán el uno al millar sobre el monto de los precios por las enajenaciones onerosas que celebren de conformidad con esta Ley, con lo cual se integrará la Bolsa Inmobiliaria, que tendrá por objeto el financiamiento de los programas de Desarrollo Urbano, que al efecto elabore Desarrollo Urbano, con la participación que le corresponda a las Delegaciones, especialmente los relativos a la constitución de reservas territoriales para atender los requerimientos de inmuebles para el servicio directo de las Dependencias y Entidades, así como para la realización de programas de interés social y de vivienda. El uno al millar se enterará a la Tesorería del Distrito Federal, previamente a la adquisición o enajenación respectiva.

Artículo 41.- Toda enajenación onerosa de inmuebles que realice el Distrito Federal deberá ser de contado, salvo las enajenaciones que tengan como finalidad la ejecución de proyectos de vivienda de interés social. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal designará la Entidad a favor de la cual se desincorporarán y transmitirán esos inmuebles para su enajenación. El Órgano de Gobierno de la Entidad establecerá las modalidades, plazos y tasas de interés, atendiendo a la situación económica de los adquirentes.

Los recursos que reciba la Entidad por las enajenaciones a que se refiere el párrafo anterior los ingresará a la Tesorería del Distrito Federal, quien los destinará a la Bolsa Inmobiliaria.

En el caso de programas de regularización de la tenencia de la tierra, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá, mediante acuerdo, establecer la autoridad encargada de la enajenación, así como los plazos y tasas de interés.

Cómo se pudo manifestar el artículo 32 dice *grosso modo*, que la Bolsa Inmobiliaria se integrará con el uno al millar sobre el monto de los precios por las enajenaciones onerosas que celebren de conformidad con dicha Ley del Régimen Patrimonial, y que tendrá por objeto el financiamiento de los programas de Desarrollo Urbano, que al efecto elabore Desarrollo Urbano, con la participación que le corresponda a las Delegaciones, especialmente los relativos a la constitución de reservas territoriales para atender los requerimientos de inmuebles para el servicio directo de las Dependencias y Entidades, así como para la realización de programas de interés social y de vivienda. Sin embargo, esta definición es imprecisa, porque la Bolsa Inmobiliaria no sólo se conforma con el uno al millar de las enajenaciones que se hagan, sino que se forma con inmuebles que el Jefe de Gobierno disponga para que se enajenen a través del agente inmobiliario, y es aquí donde surge el primer conflicto, porque como ya quedó manifestado, Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., en su carácter de agente inmobiliario, realiza las negociaciones de venta no sólo de los inmuebles que se hayan destinado a la Bolsa Inmobiliaria, cuyo padrón no se tiene completamente delimitado, sino que además se encarga en general de cualquier enajenación que soliciten los particulares o de aquellas que le encargue la autoridad central a través de la Oficialía Mayor o de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario principalmente.

Por este motivo, la Bolsa Inmobiliaria se integra por de cualquier enajenación de inmuebles que realice el Distrito Federal.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 41 de la Ley del Régimen Patrimonial, los ingresos se enterarán a la Tesorería del Distrito Federal, es decir, que la Bolsa Inmobiliaria generará una cuenta, y que de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 15 fracción II, de la Ley en comento, corresponderá al agente inmobiliario, su representación, y sólo enterará a la Tesorería, de los ingresos y egresos que se hagan.

En este sentido, Servimet, era la encargada de llevar a cabo las operaciones de ingresos y egresos de la Bolsa Inmobiliaria, pero esta Bolsa se formaba de dos cuentas, por una parte la cuenta de Bolsa Inmobiliaria, así como la subcuenta Vivienda. Servimet, para administrar los recursos de la Bolsa Inmobiliaria y Bolsa Vivienda, dio de alta dos cuentas bancarias con el Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C) de esa Entidad paraestatal ante Scotiabank Inverlat, ya que la Bolsa inmobiliaria carece de personalidad jurídica, por lo que ha efecto de que la institución bancaria diera de alta una cuenta de cheques e inversiones, era necesario contar con el R.F.C., ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por ello todos los ingresos obtenidos por venta de inmuebles o por cualquier otro concepto, eran reconocidos en esa cuenta bancaria, informando Servimet a la Secretaría de Finanzas de manera mensual de todos los ingresos generados, para que procediese a su registro, así como por los rendimientos que se obtuvieran por la administración de tal ingreso, Servimet celebró contratos de inversión con la institución bancaria Scotiabank Inverlat.

Sin embargo, en 2005 Servimet deja de llevar las cuentas de Bolsa Inmobiliaria, sin importarle lo que dijera la Ley del Régimen Patrimonial, y cuya resolución fue dictaminada por el Comité del Patrimonio Inmobiliario durante su Décimo Segunda Sesión Ordinaria (12/2005) celebrada el 23 de junio de 2005 y la cual quedó en los siguientes términos:

El Comité del Patrimonio integrado y funcionando en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 15 fracción I y II de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, dictamina procedente que los recursos financieros originados por los ingresos de Bolsa y Bolsa Vivienda del Gobierno del Distrito federal, que se encuentran en las cuentas bancarias 9151575 y 9151583 respectivamente, de la institución bancaria Scotiabank Inverlat, las cuales se encuentran bajo la administración y responsabilidad de la entidad Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., se traspasen a la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, para su administración correspondiente, depositando dichos recursos a la Administración Pública del Distrito Federal Centralizada, particularmente en la Secretaría de Finanzas, debiendo Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. proceder a realizar la cancelación de las cuentas bancarias, así como las cuentas de inversión, con el objeto que todos los ingresos generados por las operaciones de las bolsas antes citadas, se depositen directamente a la Tesorería del Distrito Federal, a partir de la aprobación del presente

acuerdo. Asimismo, la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, deberá cubrir los compromisos adquiridos originados por los gastos de la operación de Bolsa Inmobiliaria y Bolsa Vivienda hasta esta fecha, así como los compromisos posteriores, ya que los ingresos se concentrarán sin excepción a la Tesorería del Distrito Federal. Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. continuará siendo el agente inmobiliario, del Distrito Federal, por lo que será responsabilidad de esta entidad las operaciones que le dicte el Comité de Patrimonio Inmobiliario, quedando la administración de los recursos financieros a cargo de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, para efectos de pago, derivados de los gastos de administración.

En tal virtud, ahora ya no es Servimet quien lleva la cuenta de Bolsa Inmobiliaria, y tanto sus activos como sus pasivos los lleva ahora Gobierno Central.

Por lo anterior, es indispensable que el Gobierno fortalezca esta Bolsa Inmobiliaria, dedicando recursos suficientes, no sólo de la forma por demás precaria que determina la ley, sino por una debida planeación inmobiliaria que haga el propio Gobierno Local, ya que fortaleciendo la Bolsa Inmobiliaria, se podrán tener más recursos financieros, con la consiguiente facilidad para que autoridades, como la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos y el propio Comité del Patrimonio Inmobiliario puedan emitir los dictámenes de pago con cargo a esta Bolsa Inmobiliaria con la seguridad de que se cuentan con los fondos suficientes para cumplir con las obligaciones contraídas por Administraciones pasadas, pero que sin embargo, aun continúan vigentes, con la correspondiente necesidad imperante de su pago.

4.4. De los medios de defensa en materia de Afectaciones.

Hablar de los medios de defensa es llegar al límite de esperar a que las autoridades administrativas resuelvan *per se*, los problemas para realizar el pago del saldo vencido.

Es una realidad que desde los tiempos más primitivos, el hecho de vivir el hombre en comunidad, ha originado el continuo surgimiento de conflictos de intereses entre los miembros de ese grupo humano, el no ponerse de acuerdo

de salvaguardar sus intereses ha llegado a cambiar las formas de defenderse de los abusos que entre los particulares o que la autoridad realizan con o sin elemento doloso.

La idea de medios de defensa, deriva de una reacción frente a las pretensiones de otros sobre un bien discutido, y que si bien es cierto que las pretensiones tanto de la Autoridad como del particular puedan a ser la misma al querer ambas partes escriturar el bien inmueble, la forma en que lo hace la primera da mucho que desear con respecto a su actuación.

Es evidente que los particulares utilizan el principio de Buena Fe, que se tiene hacia la Administración Pública, contando con la seguridad y certeza que el Gobierno efectivamente les va a pagar tal como se había convenido; sin embargo, resulta que aun cuando el contrato de compraventa se halle ante Notario, el exceso de burocratismo va haciendo menguar la paciencia de los particulares a quienes se les trae con el “venga mañana” o “hable luego”, durante un largo tiempo que normalmente son años y en donde llega a ocurrir que a quien se le afectó originalmente fallece, lo que complica aun más el pago de la afectación, pues primero se tendrá que realizar el juicio sucesorio, a efecto de conocer quien o quienes son los titulares de los derechos y obligaciones de la masa hereditaria.

No obstante, es evidente el menoscabo que sufren las personas en su patrimonio ante la falta de pago del saldo cualquiera que este sea, por parte de la autoridad, ante esta situación pueden recurrir a las vías administrativas o bien a los procedimientos que en carácter administrativo o jurisdiccional se realicen.

En efecto, es normal que en nuestra sociedad las personas realicen contratos, pero siendo el contrato un acuerdo de voluntades, degenere en desacuerdo y es ahí donde radica el conflicto, que deviene en litigio y por ende se de el proceso para solucionarlo.

En cuanto a la vía administrativa, el particular puede acudir a la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a que intervenga como coadyuvante para tratar de conciliar con la autoridad para que realice el pago

de manera oportuna, y todo dependerá del o de las unidades administrativas el que sea o no admisible su solución a través de un acuerdo de voluntades sin que se haga necesaria la intervención superior de carácter jurisdiccional.

Esta Dirección tiene como facultades de acuerdo con el artículo 45 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, lo siguiente:

- Diseñar, proponer y ejecutar las políticas públicas en materia de concertación política y gestión social,
- Registrar y clasificar las demandas y peticiones ciudadanas, cuando correspondan al ámbito de los órganos políticos-administrativos, así como llevar el seguimiento y evaluación de su atención;
- Operar y participar en la búsqueda de soluciones a conflictos de carácter político y de demandas sociales en el Distrito Federal, en coordinación con los órganos políticos-administrativos, o sirviendo como enlace las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, con los grupos involucrados;
- Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la concertación política y la gestión social, basados en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad;
- Coordinar la planeación creación y operación y espacios de interlocución entre organizaciones sociales y sectoriales y entre éstas y la Administración Pública, para la prevención de conflictos sociales o políticos y la búsqueda de soluciones a sus demandas o propuestas.

Esta Dirección realiza “mesas de trabajo institucionales” entre los particulares y las unidades administrativas que tengan intervención directa o que puedan tenerla a consideración de ella, para resolver la problemática del pago de los saldos vencidos.

Es difícil determinar el grado de efectividad con la que esta Dirección resuelve sus asuntos, ya que se pueden complicar sobre todo si el particular solicita la actualización de la cantidad adeudada y la afectación tiene muchos años (más

de diez) sin poder ser cubierta en su saldo. Pero vale la pena intentarlo a efecto de contar con mayores elementos en caso de intentar alguna otra acción.

Otra alternativa que se puede presentar es solicitar ante la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, de la Consejería Jurídica y de Estudios Legales, como encargada de emitir las opiniones y consultas en materia de interpretación jurídica de la legislación local, pueda elaborar algún dictamen de pago y con cargo a que unidad administrativa se pueda llevar el procedimiento de liquidación de saldo y si es procedente o no la actualización de dichos saldos.

Ahora bien ¿Qué pasa en caso de que la resolución administrativa no satisfaga las pretensiones del particular o no esté fundada conforme a derecho? En este caso, puede hacer dos cosas, los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal dispone en su artículo 108, que el recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido. El término para interponer el recurso de inconformidad será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.

Dicho recurso deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.

Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal.

De lo anterior se desprende que aunque la interposición del recurso de inconformidad es optativo para la parte afectada, es conveniente que se

interponga a efecto de contar con mayores elementos de por qué la autoridad administrativa emitió su dictamen en algún determinado sentido, toda vez que con ello, se tendrán mayores causales de impugnación, en caso de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso.

La instauración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del marco de las Instituciones del Distrito Federal, obedece entre otras razones, al desbordamiento de las necesidades de carácter colectivo que se dejaron sentir con mayor intensidad en su circunscripción territorial. Ello se explica por los registros que existen sobre el singular incremento en la tasa de población desde hace tiempo.

Con el incremento de la población se multiplicaron necesariamente las acciones tanto de la administración como de los gobernados, y consecuentemente el volumen de conflictos entre poder público y particulares se vio sensiblemente incrementado.

En ese contexto, los requerimientos que con gran abundancia e intensidad se hacían al Poder Público, lo llevaron a considerar la creación de un ente jurisdiccional que tuviera las atribuciones especiales necesarias, para que de manera imparcial y apegándose estrictamente a un orden jurídico, resolviera tales conflictos, llevándose a la práctica con ello, el control de la legalidad, dentro de su ámbito de competencia, como lo son todos y cada uno de los actos y resoluciones que se emiten por las autoridades administrativas del Distrito Federal y que pueden causar algún agravio a los gobernados, principalmente.⁷

El artículo 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala con toda claridad los órganos de carácter local a cuyo cargo, junto con los Poderes Federales, está el Gobierno del Distrito Federal.

Determinando expresamente en su BASE QUINTA que:

Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

⁷ Página del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en <http://www.tcadf.gob.mx/> 30/07/07. 18:45.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

Por otra parte, debe advertirse que la naturaleza jurídica del Tribunal lo ubica como un órgano local autónomo, tal como se reitera en el contenido de diversos ordenamientos que regulan la función pública del Distrito Federal.

El Artículo 9 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal manifiesta que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.

Por su parte la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 1º establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas .

El Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2º dispone que corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el despacho de los asuntos que expresamente le confiere la Ley de la materia y demás ordenamientos legales aplicables.

Dentro de los ordenamientos que contienen disposiciones donde se ventilan conflictos con la Administración Pública del Distrito Federal y que se remiten al Juicio Contencioso Administrativo ante este Tribunal tenemos:

- Código Financiero;
- Ley Ambiental del Distrito Federal;
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal;
- Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal;

- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público;
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal;
- Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal;
- Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal;
- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, entre otros.

El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.

De lo anterior podemos advertir que la finalidad de interponer el Juicio de nulidad, es hacer valer el derecho subjetivo que tiene el particular frente al acto administrativo, que en este caso haya podido emitir la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, referente al posible dictamen de procedencia de pago y que no cuente con los elementos suficientes que satisfagan las pretensiones de los afectados.

Pero estos procedimientos de carácter administrativos no son privativos de la resolución de la autoridad arriba citada, también proceden en su caso, por el dictamen de valuatorio que pudiese emitir la Dirección de Avalúos de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Oficialía Mayor. Esto obedece a que una vez que la autoridad emita la procedencia del pago y en el caso de que autorice la actualización del saldo, lo pudiese hacer a través de la Dirección de Avalúos, pero este dictamen que emita esta Dirección también puede adolecer de deficiencias formales en cuanto a que no tome los elementos de actualización de cantidades y pudiese haber discrepancia; por lo que el afectado puede también interponer tanto el recurso de inconformidad, o bien acudir al Juicio de Nulidad en los términos ya mencionados.

Otra forma por medio de la cual el afectado pueda hacer valer su derecho es a través de la vía civil por medio de la acción pro forma, o también conocida como de otorgamiento y firma de escritura.

En este sentido, el artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal dispone que toda contienda judicial inicie por la interposición de la demanda.

El maestro Gómez Lara define a la demanda como “el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión.”⁸

De esta definición se debe resaltar que se le contempla como el primer acto dentro de un proceso; situación que concuerda con el artículo 255 del código adjetivo, al disponer que toda contienda judicial principie por demanda. De lo anterior se desprende que la demanda no sólo es el primer acto dentro del proceso, sino que es un acto esencial, pues está marcará el inicio de cualquier proceso civil.

Así pues y con base en la definición del maestro Gómez Lara, se aprecia que con la demanda se ejerce una acción ante una autoridad judicial, ya que si no se ejerciera una acción, entonces estaríamos, posiblemente, frente a una jurisdicción voluntaria o frente a un acto prejudicial; o bien, si la reclamación se efectuara ante cualquier otra instancia que no fuese judicial, entonces estaríamos frente a una interpelación extrajudicial.

Al respecto los Tribunales se han pronunciado en el siguiente sentido:

COMPRAVENTA DE INMUEBLES. FALTA DE ESCRITURA.

El contrato de compraventa de inmuebles es consensual respecto de las partes, a tal grado que si una de ellas no quiere cumplir con la formalidad de elevar el contrato a escritura pública o privada (según el caso), la otra parte tiene acción para exigir judicialmente que se extienda la formalidad escrita, porque, según el criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia, esa formalidad no es esencial para la validez y existencia de un contrato entre las partes, sino que es *ad probationem*, de suerte que, independientemente de dicha formalidad, la compraventa existe entre las partes; sin embargo, no acontece lo mismo respecto de terceros. Pues

⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Oxford. México. 1998. p. 35.

mientras el contrato no revista la forma exigida por la ley, aquél no produce efectos contra dichos terceros, según se desprende así de los artículos 2316, 2317, 2320, 2322, 3002, fracción I, y 3003 del Código Civil del Distrito Federal.⁹

Asimismo habrá que precisar que no existe un plazo perentorio para hacer valer la acción del afectado, en este sentido, es de citar el siguiente criterio:

COMPRAVENTA DE INMUEBLES. ES IMPRESCRIPTIBLE EL DERECHO DE EXIGIR EL OTORGAMIENTO DE LA ESCRITURA RESPECTIVA.

El artículo 1159 del Código Civil establece que fuera de los casos de excepción, se necesitará el lapso de diez años contados desde que una obligación pueda exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento. En su generalidad absoluta, el contenido de la disposición legal invocada podría comprender la prescripción negativa de todos los derechos, por su no ejercicio, durante el plazo de diez años. No obstante, el derecho de exigir el otorgamiento de la escritura de compraventa de un inmueble es imprescriptible, porque en tanto exista el derecho de propiedad derivado de esa compraventa, subsiste también el derecho de reclamar el otorgamiento de la escritura correspondiente. Este derecho, específicamente accesorio, es de los llamados facultativos y es característica de ellos que normalmente se extinguen con el derecho principal del cual emanan; sin embargo, la acción sobre el otorgamiento de escritura es imprescriptible en tanto que el derecho de propiedad lo es, el cual puede perderse, más no como consecuencia de su falta de ejercicio. La doctrina jurídica más generalizada declara que la propiedad puede desplazarse para efecto de la prescripción positiva, pero que no puede perderse pura y simplemente, ya que a diferencia de otros derechos reales, no se pierde por el no uso. Por ello, la Suprema Corte ha sostenido la tesis en el sentido de que la acción sobre el otorgamiento de escritura no prescribe, porque implica un derecho potestativo que el comprador puede hacer valer en cualquier momento mientras sea titular del derecho de propiedad. Es importante observar que existen muchos derechos a los cuales la ley no se refiere expresamente como imprescriptibles; no obstante, lo son, por ejemplo, la acción de división de un predio, la declarativa de prescripción, etcétera. Por tanto, la ausencia de disposición legal en el sentido de que la acción sobre otorgamiento de escritura es

⁹ Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Parte. Página: 33. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

imprescriptible, no constituye obstáculo serio para adoptar esta resolución.¹⁰

Además, en la demanda se debe expresar la clase de acción que se ejercita; no obstante, el artículo 2º del código procesal, dispone que la acción procede en juicio, aun cuando no se exprese su nombre, con tal que se determine con claridad la prestación que se exija al demandado y el título o causa de la acción.

Al respecto se cita la siguiente tesis:

INTERÉS JURÍDICO. EL DERECHO QUE SE INVOCA COMO AFECTADO, ASÍ COMO LOS ACTOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN ESA AFECTACIÓN, DEBEN EXPRESARSE CLARAMENTE AL EJERCITAR LA ACCIÓN.

Es correcto que el ejercicio de la acción requiere, en todo caso, la existencia de un derecho legítimamente tutelado que pretenda defenderse mediante la intervención del órgano jurisdiccional, y que tal intención debe ser manifiesta en el escrito de demanda. En efecto, procesalmente hablando, resulta indiscutible, a la luz de los diversos cuerpos normativos existentes y de las distintas corrientes de opinión doctrinales y jurisprudenciales, que el ejercicio de toda acción requiere forzosamente de la existencia de un interés jurídicamente tutelado en que se apoye. Ahora bien, la prueba de que existe interés jurídico en el actor, sólo es posible lograrla mediante el acreditamiento de la existencia del derecho que invoca como afectado y la demostración de los actos, de los hechos o de las circunstancias que afectan a ese derecho. Consecuentemente, como requisito indispensable de la acción, el interés jurídico se transforma en elemento insustituible que sirve de fundamento y límite a las pretensiones, pues cada pretensión del actor debe tener como base el interés jurídico que se invoca. Derivado de lo referido, puede afirmarse que la existencia del interés jurídico invocado debe ser acreditada por quien ejercita la acción, pues de lo contrario no puede justificarse la actividad jurisdiccional, mucho menos, la declaración o sentencia de condena que se pretende. Por ello, puede afirmarse que tanto el derecho que se afirma que resulta afectado, como los actos o circunstancias que se afirma que motivan esa afectación, deben darse a conocer claramente, quedar evidentes, en el propio escrito en que se ejercita la acción a efecto de que, en primer término, el órgano jurisdiccional esté en posibilidad de analizar la pretensión a través del

¹⁰ Registro No. 269191. Sexta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Cuarta Parte, CXXXIV Página: 28 Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

derecho que se invoca y decidir sobre su procedencia, idoneidad y mérito, y, en segundo lugar, que la parte reo y/o, en su caso, cualquier otro interesado, puedan defenderse adecuadamente en el juicio, conociendo con precisión, cuáles son los fundamentos en que se apoya la pretensión del actor.¹¹

Esta acción es de carácter personal o *intuitu personae*, cuyo actor es el afectado, y como demandado será el Gobierno del Distrito Federal, cuyo objeto será obtener la formalización o elevación a escritura de algún documento, que en este caso será del contrato de compraventa y cuyo fundamento lo encontramos en el Código de Procedimientos Civiles en su artículo 27 el cual dispone que el perjudicado por falta de título legal tiene acción para exigir que el obligado le extienda el documento correspondiente.

Es necesario precisar que es conveniente solicitar la acción pro forma y no así la acción rescisoria del contrato del mismo, pues derivado de que las afectaciones se hacen con motivos de obra *lato sensu*, entonces el Gobierno realiza la modificaciones por vialidad, metro, entre otras y que de rescindir el contrato conllevaría más problemas como la reparación del daño y en muchas ocasiones sería difícil decirle al Metro por ejemplo que al particular le corresponde una porción de la estación del metro, y aunque parezca algo cómico, sucede muy frecuente sobre todo en las afectaciones que se dieron por la construcción de la línea ocho del metro en el tramo que corre de las actuales estaciones de Cerro de la Estrella y hasta la terminal en la estación Constitución de 1917; y como este ejemplo también se da cuando se construyen tanques de agua potabilizadora, con motivo de obras del actual Sistema de Aguas de la Ciudad de México, cuyas obras no se circunscriben a inmuebles ubicados en la Ciudad de México, sino también en municipios del Estado de México, lo que complica aun más la situación. Mismo caso ocurre con las obras del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Finalmente, como última forma de defensa que tienen los particulares, se encuentra el juicio de amparo, como la instancia definitiva de todo procedimiento tanto administrativo como jurisdiccional, lo que constituye el

¹¹ Registro No. 192245. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Marzo de 2000. Página: 998. Tesis: XXII.2o.5 K. Tesis Aislada. Materia(s): Común.

medio más importante y eficaz para la defensa de los particulares, siendo el medio legal destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a todos los individuos.

El Juicio de Amparo es un procedimiento contencioso mediante el cual un ciudadano o una persona colectiva acuden ante la justicia federal para demandar la protección constitucional contra actos o leyes que dicta una autoridad, que han vulnerado sus garantías individuales. Como dice el Dr. Burgoa: “El Amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*lato sensu*) que le cusa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”¹² Concepto mismo que permite entonces recordar la esencia o naturaleza al ser un medio concentrado de control constitucional, al verse regulado por una ley especial, al igual que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que a su vez tienen su propia ley federal especial.

Ubicado en el espacio conceptual de lo precedentemente planteado, el Juicio de Amparo es toda una institución jurídica, al igual que sus tres clases, el Directo, el Indirecto y el Agrario, habida cuenta que se halla regido en una ley federal especial denominada Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumpliéndose con todas las exigencias propias de la concentración y de la especialización jurídicas.

Esta contienda judicial de orden constitucional, ante los Juzgados de Distrito (el Amparo Indirecto), retoma en el texto de la Ley de Amparo vigente, los conceptos referidos a los actos jurídicos insertos en las etapas procesales que van desde la postulación con la demanda que se presenta a instancia de parte agraviada o quejosa (artículos 116 al 121), conteniendo un capítulo específico para el incidente de suspensión del acto reclamado (artículos 122 al 144), pasando hacia la substanciación procesal (artículos 145 al 157).

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Porrúa.32ª. México. 2001. p. 30.

En el caso de las afectaciones, el procedimiento a verificar es el amparo indirecto o biinstancial, ante Juzgado de Distrito, cuando se trate de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. Lo anterior de acuerdo con lo preceptuado con el artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo.

Hay que recalcar que para la procedencia del Juicio de garantías, primero se deberán de agotar los recursos ordinarios que establecen las demás leyes, al respecto cabe mencionar la siguiente tesis:

AMPARO. PARA SU PROCEDENCIA ES OBLIGATORIO AGOTAR LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE LA LEY COMÚN ESTABLECE, EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL.

La procedencia del juicio constitucional, está condicionada a que si existe contra el acto de autoridad algún recurso o medio de defensa legal, éste debe ser agotado sin distinción alguna, por lo que es suficiente que la ley del acto los contenga para que estén a disposición del interesado y pueda ejercitarlos a su arbitrio, o en su defecto, le perjudique su omisión; de tal manera que no es optativo para el afectado cumplir o no con el principio de definitividad para la procedencia del amparo, por el hecho de que la ley del acto así lo contemple, sino obligatorio, en virtud de que el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo es terminante en que se agoten los medios legales establecidos, como requisito indispensable, para estar en posibilidad de acudir al juicio de garantías.¹³

En las relatadas circunstancias, si la parte quejosa no interpone el recurso ordinario que la ley que rige el acto reclamado establece, el del Juez de Distrito procede a desechar la demanda de garantías conforme a derecho, porque la procedencia del juicio constitucional está condicionada a que si existe contra el acto de autoridad algún recurso o medio de defensa legal, éste debe ser

¹³ Registro No. 187016. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Mayo de 2002. Página: 902. Tesis: I.6o.C. J/37. Jurisprudencia. Materia(s): Común.

agotado sin distinción alguna, por lo que es suficiente que la ley del acto los contenga para que estén a disposición del interesado y pueda ejercitarlos a su arbitrio o, en su defecto, le perjudique su omisión; de tal manera que no es optativo para el afectado cumplir o no con el principio de definitividad para la procedencia del amparo, sino que resulta ser obligatorio.

Como se menciono arriba, la procedencia del amparo indirecto es conforme a la fracción segunda, párrafo segundo, del artículo 114 de la Ley de Amparo; o sea, cuando se trata de un acto de autoridad que emana de un procedimiento en forma de juicio.

Es decir, que el documento base de la acción, será el dictamen de procedencia de pago que llegue a emitir la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, ya que dicha autoridad para que pueda llegar a emitir, su resolución se tiene que allegar de los elementos necesarios para emitir su dictamen, y entre esos elementos están las pruebas ofrecidas por las partes que por una parte será el contrato de compraventa celebrado entre el particular por un aparte y el Gobierno del Distrito Federal como parte compradora. Además deberá recabar en caso de que sea procedente, el dictamen valuatorio para el caso de la actualización del saldo. Por lo que en caso de que se realice el dictamen de procedencia de pago, y la autoridad haga caso omiso a la resolución, entonces el particular podrá reclamar vía amparo indirecto señalando como acto reclamado la omisión a realizar el pago del saldo, de acuerdo con el dictamen de procedencia de pago que haya realizado la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

De lo anterior se desprende que el Juez de Distrito dará por válida la procedencia del amparo, al no ser esta Dirección, un tribunal administrativo, sino una unidad administrativa, dotada de facultades para emitir dictámenes en forma de juicio y por lo tanto se dictará sentencia a efecto de requerir a la autoridad que se haya señalado en la resolución de la autoridad administrativa, a que cumpla con su obligación de liquidar el adeudo de acuerdo con la ejecutoria que se dicte en el asunto correspondiente.

Por otra parte en lo que respecta al amparo directo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 158 de la Ley de Amparo, se dispone que “el Juicio de Amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que

corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.”

En estos términos, el juicio de amparo directo es procedente en contra de los actos de autoridad, emitidos por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo por:

- Sentencias definitivas o laudos; o
- Resoluciones que pongan fin al juicio.

Así pues, por sentencia definitiva debe entenderse a aquella resolución que decide el juicio en lo principal y respecto de la cual las leyes ya no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual pueda ser modificada o revocada. “Esta sentencia tiene el calificativo de definitiva porque decide una controversia en lo principal, es decir, en cuanto al fondo, estableciendo el derecho controvertido de las partes que litigaron en cuanto a la procedencia o improcedencia de sus pretensiones y de las excepciones deducidas en el juicio

de origen, siempre que respecto de esa determinación ya no proceda ningún recurso o medio de defensa ordinario por virtud de los cuales pudiera ser modificada o revocada.”¹⁴

Es decir, que para que una resolución emitida por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, pueda ser considerada como definitiva, debe reunir dos condiciones:

- “Por su naturaleza. Es definitiva debido a que resuelve las cuestiones planteadas por las partes, bien sea como acciones o como excepciones, es decir, existe pronunciamiento resolviendo el asunto sometido a su estudio.
- Por su firmeza. Es definitiva debido a que ya no procede ningún recurso o medio de defensa ordinario por medio del cual se pueda modificar o revocar.”¹⁵

Sirvan al respecto las siguientes tesis:

AMPARO DIRECTO EN MATERIA CIVIL, CONCEPTO DE SENTENCIA DEFINITIVA, PARA LA PROCEDENCIA DEL.

En los términos de los artículos 46 y 158 de la Ley de Amparo, para la procedencia del juicio de garantías ante los Tribunales Colegiados de Circuito, debe entenderse por sentencia definitiva la que decide una controversia en lo principal, estableciendo el derecho de las partes que litigaron en cuanto a la procedencia o improcedencia de las acciones y de las excepciones deducidas en el juicio de origen; siempre que respecto de ese fallo ya no proceda ningún recurso o medio de defensa ordinarios, por los cuales pudiera ser modificada o reformada.¹⁶

SENTENCIA DEFINITIVA, QUE DEBE ENTENDERSE POR, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO.

La sentencia de primera instancia que admite en su contra recurso de apelación, aun cuando decida el juicio en el principal, no puede considerarse como sentencia definitiva para los efectos del amparo, ya que en términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de la materia sólo merecen tal calificativo las que decidan el juicio en lo principal; y respecto

¹⁴ ESTRADA RODRÍGUEZ, José Guadalupe. Los supuestos de procedencia del Juicio de Amparo. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas. México. 2002. p. 271.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Registro No. 216290. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XI, Mayo de 1993. Página: 287. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.¹⁷

Es decir que en este caso, serán recurribles tanto la resolución emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal después de emitido en recurso de revisión, así como la que resulte del juicio derivado de la acción pro forma después del recurso de apelación ante el tribunal de alzada.

Por su parte será procedente el juicio de amparo directo en contra de resoluciones que pongan fin al juicio y como ejemplos se tienen:

- Las que declaran improcedente el juicio;
- Las que declaran improcedente la vía y concluyen el asunto;
- La resolución de incompetencia, si no se remite a otro órgano jurisdiccional para su conocimiento;
- La resolución que desecha o tiene por no interpuesta una demanda;
- La resolución que declara el sobreseimiento; y
- La resolución que declara la caducidad.

“Todas estas resoluciones tienen como característica que no deciden la cuestión planteada por las partes (fondo del asunto).”¹⁸

Sirve al respecto la siguiente tesis

DEMANDA DE NULIDAD. EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE NULIDAD CONSTITUYE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO ANTE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, UNA RESOLUCION QUE PONE FIN AL JUICIO.

En términos del artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución General de la República, 46 y 158 de la Ley de Amparo y 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes a partir del quince de enero de 1988, son competentes tratándose de juicio de amparo directo, los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando el acto reclamado lo constituya una sentencia definitiva, un laudo o una resolución que ponga fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario, por el cual

¹⁷ Registro No. 226406. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990. Página: 639. Tesis Aislada. Materia(s): Civil, Común.

¹⁸ *Ibidem.* p. 276.

puedan ser modificados o revocados. En el caso concreto, el acto reclamado en esta vía, se puede encuadrar en los supuestos competenciales establecidos para los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de amparo directo debido a que, el acuerdo de la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, que resolvió el recurso de reclamación interpuesto en contra del auto dictado por la Magistrada instructora que tuvo por no presentada la demanda de nulidad, confirmando dicho auto y desechando la demanda respectiva, se puede ubicar como resolución que pone fin al juicio. Para demostrar la aseveración anterior, es necesario partir de la finalidad que se persiguió al reformar los preceptos relativos a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en el conocimiento de juicios de amparo directo. Con anterioridad a la reforma en comento, el amparo directo se promovía ante los Tribunales Colegiados de Circuito, únicamente contra sentencias definitivas o laudos, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ya fuera que la violación alegada se hubiera cometido durante el procedimiento o en la sentencia misma, entendiéndose por sentencias definitivas aquellas resoluciones que decidieron el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedieran ningún recurso ordinario, en virtud del cual pudieran ser revocadas o modificadas. Así, aquellas resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, que ponían fin al juicio pero que no lo resolvían en lo principal (entre ellas el sobreseimiento), por exclusión, se debían combatir a través del juicio de amparo indirecto, prolongándose innecesariamente la tramitación del mismo. En efecto, en el juicio de amparo indirecto la instancia ante el Juez de Distrito comprende la realización de un procedimiento posterior, con una etapa de instrucción cuya finalidad es colocar el asunto en estado de sentencia, implicando un periodo probatorio (ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas) y alargando con ello la tramitación y sustanciación del juicio de amparo, respecto a resoluciones judiciales o jurisdiccionales (entre ellas el sobreseimiento), que por su naturaleza no necesitaban de un procedimiento posterior, para colocar el asunto en estado de sentencia. En este orden de ideas, con la finalidad precisamente, de evitar la innecesaria instancia ante el Juez de Distrito, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de juicios de amparo directo comprendió, en virtud de la reforma comentada, el supuesto de la procedencia del mismo, contra resoluciones que pongan fin al juicio (entendiéndose por éstas, aquellas que lo dan por concluido porque el juzgador advierte la existencia de un obstáculo jurídico que impide decidir sobre el fondo de la controversia), dictadas por tribunales

judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario, por el que puedan ser revocadas o nulificadas, dicho en otras palabras, con la reforma se precisó que contra todas aquellas resoluciones jurisdiccionales o judiciales de carácter definitivo que no requieran por su naturaleza de un procedimiento posterior (con la consabida etapa de instrucción), para colocar el asunto en estado de sentencia, procede el juicio de amparo directo, es decir una sola instancia, independientemente que resuelvan o no la controversia principal motivada por la litis. Al tenor de los razonamientos que anteceden, el acto que en esta vía se impugna y que constituye la resolución de la Sala responsable del Tribunal Fiscal de la Federación, que resuelve el recurso de reclamación y tiene por no presentada la demanda de nulidad, constituye para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo ante Tribunales de Circuito, "una resolución que pone fin al juicio", debido a que no se requiere de una etapa de instrucción para colocar el asunto en estado de sentencia, porque la misma ya se llevó a cabo durante la tramitación del recurso de reclamación interpuesto en contra del acuerdo de la Magistrada instructora que tuvo por no presentada la demanda de nulidad, donde se ofrecieron y desahogaron las pruebas pertinentes. Así, al constituir el acto reclamado en esta vía, una resolución jurisdiccional dictada por un tribunal administrativo, que no requiere de una etapa posterior de instrucción para colocar el asunto en estado de sentencia, y no procede en su contra ningún recurso en virtud del cual pueda ser revocada o modificada, la sustanciación del juicio de amparo debe hacerse de conformidad a las reglas previstas tratándose de amparo directo, surtiéndose en consecuencia, la competencia de este Tribunal Colegiado.¹⁹

Una vez substanciado el procedimiento de garantías ya sea en por la vía indirecta o directa, se llegará a la sentencia de amparo, la cual es toda una institución jurídica, al ser un concepto jurídico que contiene una regulación legislativa concentrada en un capítulo especial, integrado por los dispositivos 76 al 81 de la citada Ley; teniendo la particularidad de poder dictarse antes del cierre de la audiencia constitucional, como lo ordena el artículo 155 de la misma Ley.

¹⁹ Registro No. 228288. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989. Página: 260. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa, Común.

Pues bien, hasta aquí llegamos con los medios de defensa que el particular afectado en su propiedad inmueble, puede recurrir para hacer valer su derecho subjetivo de reclamar a la autoridad el pago del saldo por cubrir.

Finalmente cabe hacer la siguiente reflexión: Este tópico de afectaciones reviste una particular importancia, toda vez que actualmente el Distrito Federal cuenta con un padrón inmobiliario incompleto y que actualmente se están realizando esfuerzos importantes por actualizarlo, asimismo se están haciendo recuperaciones administrativas, previstas en la propia Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. Sin embargo en cuestión de las operaciones de compraventa que se han venido realizando desde que el Distrito Federal era un Departamento Administrativo y hoy un Gobierno con autonomía, no se puede dar el lujo de no tener su padrón inmobiliario puesto al día; pero si bien es cierto que esto suena un tanto utópico, sería conveniente que el Gobierno diera continuidad a su personal, capacitándolo para enfrentar estos retos, pues se cree que la Bolsa Inmobiliaria es una “materia” sin importancia, sin entender que se están mezclando normas tanto de Derecho Público, como de Derecho Privado, pues si bien es cierto que en la compraventa el Distrito Federal actúa como persona moral, no con ello significa que deje de seguir siendo autoridad en carácter administrativo, y no es justo que aprovechándose de esa posición de ventaja en términos reales, actúe con un burocratismo exacerbado, respecto de la solución de este problema.

Además, el Gobierno debe confiar más en sus propias autoridades que lo representan, porque el hecho de que nadie quiera emitir el dictamen de pago, demuestra que existe poca confianza en sus propias instituciones, y no es sólo por que se llegue a pensar que puedan darse actos de corrupción por especular con las cantidades que se puedan aprobar para liquidar los saldos vencidos; sino que existe una “renuencia”, derivado del desconocimiento de las leyes administrativas, pues al no capacitar al servidor público encargado de resolver los conflictos, de que la Ley está para utilizarse, no para poner trabas a sus propios gobernados a quienes afecta en su propiedad en aras del bien común, por realizar obras de mejora, o construcción de vialidades, o por ampliar la capacidad de carga del Metro, entonces ocurren estas situaciones de sensibilidad disfrazada, de estar preocupados por resolver el problema pero al

final no resolver nada. Aunado a ello, el cambio de administraciones, hace que el poco avance que se llegue a dar en caso de afectaciones que resulten complicadas en su resolución para el Gobierno, se vaya poco menos que al bote de basura, pues en lo que se vuelve a estudiar el caso, y la nueva administración se vuelve una “iluminada” para resolver el problema que dejaron las administraciones anteriores, llega finalmente a la conclusión de que “está muy difícil”, y para ello ya se fueron tres años del periodo de gobierno, y por si fuera poco, como no solamente se llegan a mover los mandos medios y superiores, sino también los operadores, es decir, aquellos que realizan el trabajo y llevan los expedientes, también los remueven; y lo peor es que llegan nuevos que no están capacitados en derecho administrativo y civil, o “recomendados”, entonces sólo dan vueltas a los asuntos.

Ojalá, ojalá que el Gobierno entienda que está para ayudar y para resolver los problemas que en sus diferentes ámbitos aquejan a esta megalópolis, y que tan sólo con un poco de voluntad política y de conocimiento de sus leyes, se pueden resolver estos problemas que atentan contra el sagrado derecho de propiedad que tenemos como personas que vivimos en esta Ciudad, y entonces utilizar al Derecho como un medio para solucionar los problemas, y no como un medio para entrapar a los asuntos en situaciones estériles y desgastantes, tanto para la Administración Pública, como para los particulares.

Conclusiones

- 1) Las afectaciones son un tema fundamental, toda vez que determinan la privación de la propiedad o la posesión a las personas físicas o morales, del cual, cómo se vio a lo largo de la presente investigación, sólo se puede iniciar a hablar de ellas en la época contemporánea como tal, ya que desde los albores de la civilización únicamente existía el derecho de ocupación en tratándose del primer ocupante. A medida que la civilización fue evolucionando es entonces cuando llegamos a la Roma imperial donde existen atisbos de lo que será la expropiación moderna.
- 2) Como parte de la evolución del Estado contemporáneo, el contenido jurídico de la propiedad ha dejado de responder a una definición universal, como se hizo en épocas antiguas del derecho privado, y está formado, hoy en día, por la llamada función social de la propiedad, como conjuntos normativos que, además, son modificados constantemente por la acción de los aparatos burocráticos y no necesariamente por la práctica de los poderes legislativos, pues no está debidamente legislada la cuestión de las afectaciones.
- 3) En el México precolombino, no existió una regulación de las afectaciones sino de la formas de cómo se presentaba la propiedad, cuestiones similares se presentaron en el México novohispánico donde se dieron figuras como el repartimiento, la encomienda o las mercedes reales, las cuales constituyeron solo antecedentes de las afectaciones.
- 4) En el México Independiente, se ven formadas grandes concentraciones de tierra en manos de muy pocos propietarios, e incluso de la propia Iglesia, lo que constituyeron grandes monopolios sobre la tenencia de la tierra, lo que llevó a que se expidieran leyes como las Bases constitucionales de 1836, las posturas que se fijaron en 1856 con Ponciano Arriaga, la Ley de Desamortización de Manos Muertas, y la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, donde ya se avizoran las primeras afectaciones que se hacen tanto a los antiguos propietarios, como a la Iglesia a través de derecho público.

- 5) Con la redacción del actual artículo 27 constitucional, se manifiesta la propiedad originaria de la Nación y el dominio directo que ésta tiene sobre todo el territorio nacional, donde la Nación puede imponer las modalidades y limitaciones a la propiedad, de acuerdo con lo establezca la legislación secundaria, y en donde finalmente se plantan las normas de derecho social, para salvaguardar las garantías individuales de los particulares respecto de sus derechos patrimoniales.
- 6) En el sentido actual, Afectar es un acto que ejerce la administración pública, ya sea por cuestiones de orden público o justificando alguna causa de utilidad pública bajo la figura de la compraventa, donde el Estado, que en este caso es el Distrito Federal, adquiere ya sea la propiedad o bien los derechos de posesión, tanto de las personas físicas o morales las cuáles se ven obligadas a vender al Distrito Federal a través de su Gobierno por diferentes tipos de obra en general que el Distrito Federal realiza.
- 7) Uno de los grandes problemas que presentan las afectaciones es su inadecuada regulación, ya que desde los planes y programas de desarrollo urbano con los que debiera contar el Distrito Federal, resulta que no contempla una adecuada planeación respecto a la urbanización de la Ciudad, pues al ir creciendo demográficamente y de manera exponencial, ha rebasado en la previsión de qué tipo de obras debe realizar el Gobierno a efecto de dotar a la población de obras y servicios, como la construcción vialidades, la construcción de pozos para explotar los mantos freáticos, la construcción de escuelas, la realización de drenaje profundo, así como la construcción del Metro; de la misma manera la ampliación de vialidades y del propio Sistema de Transporte Colectivo Metro.
- 8) El segundo de los problemas que presentan las afectaciones es su propio procedimiento, pues al día de hoy no se presenta un procedimiento uniforme respecto a cómo las diversas unidades administrativas que intervienen en estos asuntos, lo puedan hacer de manera “pronta y expedita” o al menos lo más eficaz y eficiente posible,

causando con ello un detrimento el lo que puede considerar la última etapa del procedimiento de las afectaciones que es la época del pago.

9) Si bien es cierto que las afectaciones es una forma jurídica que se realiza por medio de la compraventa, y que es un mecanismo con que cuenta el Estado para allegarse de ciertos bienes que les son indispensables para cubrir con una necesidad pública, no media una indemnización en estricto sentido, toda vez que se establece un pago derivado de un avalúo que emite la propia autoridad administrativa a través de alguna de sus unidades.

10) Ahora bien, respecto a esta época de pago, resulta insuficiente que en los contratos que realizaron tanto el entonces Departamento del Distrito Federal, como el actual Gobierno del Distrito Federal no tengan contemplado una sanción para el propio Gobierno por el incumplimiento del contrato derivado de la falta de pago, pues se menciona normalmente que se liquidará el saldo, el cual puede variar, desde el 20 hasta el 80 por ciento de la cantidad fijada, al momento de su escrituración, y cuya escrituración pueden pasar incluso décadas y no concretarse tal escrituración, que es a favor del mismo Distrito Federal.

Así pues, al no pagarse oportunamente argumentando razones como falta de presupuesto o falta de competencia de la unidad administrativa encargada de pagar por modificaciones a la legislación, o por el fallecimiento del titular a quien se le afectó u otras que puedan llegar a argumentar, se crea entonces un retraso que generaría que por el transcurso del tiempo la cantidad a liquidar deba actualizarse, lo cual es en sí un nuevo problema, porque el Gobierno no pretende pagar más cantidades que las que originalmente ocasionó, mas en el caso de operaciones con antigüedad mayor a la fecha de la devaluación de la moneda, genera perjuicios a los propios particulares.

11) Asimismo, existe una gran rotación de personal, lo que ocasiona que un solo problema sea estudiado por diversos funcionarios en un mismo sexenio, y que cuando vuelve a cambiar la administración, se tenga que volver a estudiar el asunto, para que al final se diga lo mismo que los anteriores, sin realmente solucionar el problema.

- 12) Se observa una clara falta de voluntad por parte de las autoridades de la administración pública, para la solución de los problemas que ocasiona la falta de pago oportuno a las personas físicas o morales que resultan afectadas, y sólo se les pasa en llevar a cabo reuniones de carácter “interinstitucional”, con objeto de informar que nadie en sí quiere pagar, y que deberá ser otra Unidad la que les debe indicar que paguen, constituyendo en sí, una especie de “renuencia”, con el fin de que en caso de haber una responsabilidad de servidores públicos por un posible peculado o alguna falta administrativa, entonces se pueda tener alguien a quien culpar, sin importarles realmente que con una debida integración del expediente administrativo por parte de todas las partes, no tendrían que temer, pero actualmente nadie quiere responsabilizarse y entre otras cosas es por la falta de preparación del servidor público que despacha las Direcciones encargadas tanto de emitir las opiniones jurídicas, como de ejecutarlas, pues aunque el personal operativo pueda decirles que no hay problema con realizar los pagos, los Directores se muestran renuentes a firmar.
- 13) Por otra parte, la Ley del Procedimiento Administrativo no establece plazos precisos con respecto a la forma en que las autoridades deban dar contestación a la petición que se les formule, entonces la autoridad tarda indefinidamente en emitir opiniones o contestaciones, entonces lo único que se hace es mandar oficios de “alcances” o “reiterativos” a efecto de que la autoridad responda a la petición ya sea de otra unidad administrativa o del propio particular.
- 14) No existe en sí una forma efectiva por medio del cual el particular pueda solicitar la escrituración del predio que le fue afectado, por lo que hacerlo a través de la vía administrativa, si bien es cierto que es dilatada es la más segura, ya que teniendo alguna opinión favorable por parte de la autoridad, entonces sí constituiría el documento base para intentar un procedimiento jurisdiccional de carácter administrativo y finalmente a través del amparo.

- 15) En carácter civil, el problema radica en que normalmente el Gobierno se la pasa con excepciones dilatorias, por las cuales el juicio puede tardarse años y no resolverse.
- 16) La Ley al ser de carácter general, no puede contemplar todas las hipótesis para la solución de las afectaciones, pero lo que sí se puede hacer, es que las unidades administrativas podrían generar una serie de políticas atendiendo al caso concreto, por ejemplo en caso de que exista fallecimiento por parte del afectado.
- 17) Se propone que las autoridades, elaboren a partir de lo que dispone las Leyes administrativas aplicables, un procedimiento tipo de cómo llevar a cabo estas afectaciones a fin de evitar la discrecionalidad en su aplicación actual por parte de cada administración que llega.
- 18) Al existir una laguna en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal en su artículo 15, pues no faculta de manera expresa al Comité del Patrimonio Inmobiliario a la actualización de saldos o cantidades, lo que actualmente dificulta que en caso de falta de pago, este órgano colegiado pueda dictaminar precedente la actualización de dichos saldos, por lo que se podría realizar una iniciativa de Ley en donde se contemple esta circunstancia; sin embargo no por ello se puedan aplicar criterios que en anteriores ocasiones el propio Comité del Patrimonio Inmobiliario dictaminó precedente la actualización de saldos.
- 19) Se deberá realizar una adecuada planificación de cómo se deben de hacer las afectaciones para que se destinen los presupuestos financieros adecuados, para evitar el retraso innecesario en su pago y que se escriture de manera pronta y adecuada.
- 20) Se deberá fortalecer el papel que juega la Bolsa Inmobiliaria en el pago de las afectaciones ya que al ser un generado independiente del presupuesto que se destina a las unidades administrativas, se podría determinar una partida especial con el fin de fortalecerla y de esta manera pagar los saldos sin mayores problemas, en caso de que alguna

unidad administrativa argumente que no cuenta con una partida presupuestal para hacer frente con la obligación de pago.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Parte General. Tercera Edición. Porrúa. México. 2001.
- AZUELA Antonio. La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. El Colegio de México, México 1989.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Oxford. 5ª. México. 1999.
- BENÍTEZ, Fernando. The Century After Cortés. Era. México. 1962.
- BRACAMONTE Y SOSA, Pedro. Los Mayas y la Tierra. La propiedad indígena en el Yucatán colonial. Miguel Ángel Porrúa. México. 2003.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Porrúa. 32ª. México. 2001.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Tomo VI. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. México. 1999.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Porrúa. México. 1974.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Ponencias Tercer Congreso Nacional de Derecho Registral en la Ciudad Aguascalientes. Dirección General del Registro Público de la Propiedad del D.F. 1989.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y perspectiva. Porrúa. México. 2001.
- COSSIO, José Lorenzo. Apuntes para la Historia de la propiedad. Manuel Porrúa. México. 1918.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad. Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. UAM. México. 2001. p. 26.
- DELGADO MOYA, Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana: Ley General de Asentamientos Humanos y el Derecho Ecológico. Tomo I. Sista. México. 1989.
- DELGADO MOYA, Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana: Ley General de Asentamientos Humanos y el Derecho Ecológico. Tomo II. Sista. México. 1989.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa. 2ª. México. 2000. p. 102.
- DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. Manual de Historia del Derecho Indiano. Serie C: Estudios Históricos, No. 74. UNAM. México. 1994.
- ESTRADA RODRÍGUEZ, José Guadalupe. Los supuestos de procedencia del Juicio de Amparo. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas. México. 2002.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa. México 1979.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima Cuarta Edición. Porrúa. México. 2005.
- GIBSON, Charles. Los aztecas bajo el dominio español. 1519-1810. Siglo XXI Editores. México. 1977.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Oxford. México. 1998.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel. La Revolución Social de México. Fondo de Cultura Económica. Tomo III. México. 1974.

GROSSI, Paolo. La propiedad y las propiedades. Un Análisis Histórico. Civitas. España. 1992.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 2003.

IGLESIAS, Juan. Derecho Romano: Historia e Instituciones. Décima Edición. Ariel. España. 1990.

LÓPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlan. U.N.A.M. México. 1961.

MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. Porrúa. 7ª. México. 2000.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2do. cursos. Tercera Edición. Oxford. México. 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4to. cursos. Tercera Edición. Oxford. México. 2002.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Problema agrario en México. Porrúa. México. 1975.

PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. Historia del Derecho Mexicano. Oxford University. Tomos I, II y III. México. 2003.

PETIT, Eugene. Derecho Romano. Porrúa. 22ª ed. México. 2006.

ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social. Delma. México. 2000.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho constitucional. Porrúa. México. 1998. p. 525.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles: Teoría General del Contrato, Contratos en Especial, Registro Público de la Propiedad. Vigésimo Primera Edición. Porrúa. México. 2004.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Segundo Curso. Porrúa. Vigésimo Segunda Edición. México. 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Vigésimo Segunda Edición. Porrúa. México. 1999.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Expropiación.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Acuerdo por el que se crea el Comité del Patrimonio Inmobiliario del Departamento del Distrito Federal.

Acuerdo que establece las Bases de Organización del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Decreto de creación del Sistema de Transporte Colectivo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha Abril 29 de 1967.

Circular Uno 2006 de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

Manual Administrativo Oficialía Mayor.

Manual Administrativo Secretaría de Transporte y Vialidad.

Manual Administrativo Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Diccionarios y Enciclopedias

BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Tomo. I. Siglo XXI. México 1988.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Octava Edición. Porrúa. México. 1997.

FUNDACIÓN TOMÁS MORO. Diccionario Jurídico Espasa. Espasa. España. 1999.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Diccionario de Derecho Administrativo. Porrúa-UNAM. México. 2003.

Enciclopedia Jurídica OMEBA . Driskill, S.A. Tomos VI, XI, XXII, XXIII y XXVI. Argentina. 1990.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa-UNAM. Tomos I, II y III. México. 1999.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésimo Segunda Edición. RAE. España. 2001.

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México 1998.

En Internet

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Historia de la Ciudad de México. <http://www.df.gob.mx/ciudad/historia/5.html>. 27/05/2007 10:48 a.m.

<http://www.imperioromano.com/index2.htm>. 29/04/2007 13:02.

Diccionario de la Real Academia Española 22ª ed. en

http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?TIPO_BUS=3&LEMA=entidad
10/02/2007 15:00.

<http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?LEMA=dependencia> 10/02/2007 15:00.

[http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?LEMA=administración#Administración Pública](http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?LEMA=administración#Administración_Pública). 10/02/2007 15:00.

http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?TIPO_BUS=3&LEMA=afectación
10/02/2007 15:00.

<http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?LEMA=afectar> 10/02/2007 15:00.

http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?TIPO_BUS=3&LEMA=expropiar
10/02/2007 15:00.
[http://buscon.rae.es/drae/SrvltObtenerHtml?LEMA=beneficiario&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#beneficiario_ria de la expropiación.](http://buscon.rae.es/drae/SrvltObtenerHtml?LEMA=beneficiario&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#beneficiario_ria_de_la_expropiacion) 10/02/2007 15:00.
[http://buscon.rae.es/drae/SrvltObtenerHtml?LEMA=contrato&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#contrato de compraventa, o contrato de compra y venta.](http://buscon.rae.es/drae/SrvltObtenerHtml?LEMA=contrato&SUPIND=0&CAREXT=10000&NEDIC=No#contrato_de_compraventa_o_contrato_de_compra_y_venta)
10/02/2007 15:00.
http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=indemnizar 10/02/2007 15:00.
http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=indemnizar 10/02/2007 15:00.
[http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=posesión](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=posesion) 10/02/2007 15:00.
[http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=reversión](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=reversion) 10/02/2007 15:00.
http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=embargo 10/02/2007 15:00.
http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=confiscar 10/02/2007 15:00.
http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=requisa 10/02/2007 15:00.

s/a. *La Organización de la Administración Pública.* En <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021202003037.html> 27/04/2007 18:29.

Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal en <http://www.obras.df.gob.mx/sos/antecedentes.html>. 10/04/2007 02:28 p.m.
<http://www.obras.df.gob.mx/sos/estructura.html>. 10/04/2007 02:28 p.m.

Sistema de Aguas de la Ciudad de México en <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/sacm/sacm/creacion.html>. 10/04/2007 02:19 p.m.
<http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/sacm/sacm/objetivos.html>. 10/04/2007 02:19 p.m.
<http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/sacm/sacm/funciones.html>. 10/04/2007 02:19 p.m.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en <http://www.tcadf.gob.mx/> 30/07/07. 18:45.

Wikipedia. La Enciclopedia Libre. En [http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio Romano](http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio_Romano). 29/04/2007 13:01.
[http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio Romano](http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio_Romano). 29/04/2007 13:01.
[http://es.wikipedia.org/wiki/Edad Media](http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Media). 29/04/2007 14:00.
[http://es.wikipedia.org/wiki/Historia de M%C3%A9xico \(%C3%89poca Precolombina\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_M%C3%A9xico_(%C3%89poca_Precolombina))
29/04/2007 13:30.
<http://es.wikipedia.org/wiki/Mesoam%C3%A9rica> 29/04/2007 13:35.
[http://es.wikipedia.org/wiki/Virreinato de Nueva Espa%C3%B1a](http://es.wikipedia.org/wiki/Virreinato_de_Nueva_Espa%C3%B1a) 29/04/2007 13:50.
<http://es.wikipedia.org/wiki/Porfiriato> 29/04/2007 16:00.
[http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n mexicana](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_mexicana). 29/04/2007 13:54.
[http://es.wikipedia.org/wiki/Plan de Ayala](http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_de_Ayala). 29/04/2007 16:05.

Tesis y Jurisprudencia

AMPARO. PARA SU PROCEDENCIA ES OBLIGATORIO AGOTAR LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE LA LEY COMÚN ESTABLECE, EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL. Registro No. 187016. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Mayo de 2002. Página: 902. Tesis: I.6o.C. J/37. Jurisprudencia. Materia(s): Común.

AMPARO DIRECTO EN MATERIA CIVIL, CONCEPTO DE SENTENCIA DEFINITIVA, PARA LA PROCEDENCIA DEL. Registro No. 216290. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XI, Mayo de 1993. Página: 287. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. Registro No. 279364. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XXXVI. Página: 1074. Materia(s): Constitucional.

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 112, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO QUE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE TOMAR DE INMEDIATO LA POSESIÓN DE LOS QUE FORMEN PARTE DEL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL, AUN SI HAY OPOSICIÓN DEL INTERESADO O IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE, NO SE RIGE POR LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Registro No. 189787. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIII, Mayo de 2001. Página: 320. Tesis: 2a. LVI/2001. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

BIENES INMUEBLES URBANOS. SON INAFECTABLES. Registro No. 202019. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. III, Junio de 1996. Página: 796. Tesis: I.3o.A.24 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

COMPRAVENTA DE INMUEBLES. ES IMPRESCRIPTIBLE EL DERECHO DE EXIGIR EL OTORGAMIENTO DE LA ESCRITURA RESPECTIVA. Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Parte. Página: 33. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

COMPRAVENTA. PROCEDIMIENTO CUANDO NO SE SEÑALA FECHA PARA EL PAGO. INTERPELACION. Registro No. 271191. Sexta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Parte, XLII. Página: 121. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

CONFISCACION. Registro No. 337117. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XXXV. Página: 2298. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

CONFISCACION DE BIENES. DEBE PROBARSE SU EXISTENCIA Y NO ESTAR A LO AFIRMADO POR EL QUEJOSO. Registro No. 218808. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. X, Agosto de 1992. Página: 544. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

DEMANDA DE NULIDAD. EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE NULIDAD CONSTITUYE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO ANTE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, UNA RESOLUCION QUE PONE FIN AL JUICIO. Registro No. 228288. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989. Página: 260. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa, Común.

DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR PERMITIR LA APROPIACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA FUERA DE EXPROPIACIÓN. Registro No. 178754. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Abril de 2005. Página: 1396. Tesis: I.15o.A.32 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL IMPONER MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA. Registro No. 191538. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Julio de 2000. Página: 158. Tesis: 2a. LVII/2000. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

DISTRITO FEDERAL. EL JEFE DE GOBIERNO TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Registro No. 182656. Novena Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII, Diciembre de 2003. Página: 11. Tesis: P. XXVIII/2003. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

EMBARGO. CUANDO SE TRATE DE CRÉDITOS EXISTENTES A FAVOR DE LA DEMANDADA, DEBERÁN SEÑALARSE ESPECÍFICAMENTE EN LA DILIGENCIA RESPECTIVA. Registro No. 188233. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Diciembre de 2001. Página: 1723. Tesis: I.13o.C.6 C. Materia(s): Civil.

EMBARGO, NATURALEZA JURIDICA DEL Registro No. 240554. Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 157-162 Cuarta Parte. Página: 69. Materia(s): Civil.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SUS CARACTERÍSTICAS. Registro No. 172523. Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Página: 1642. Tesis: P./J. 17/2007. Materia(s): Constitucional

EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA. Registro No. 175593. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Marzo de 2006. Página: 1412. Tesis: P./J. 39/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 67 DE LA LEY DE RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL, FACULTA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A ESTABLECER LOS CASOS DE UTILIDAD PÚBLICA PARA DECRETLARLA, Y POR ELLO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD. Registro No. 173024. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Marzo de 2007. Página: 704. Tesis: 2a. XXV/2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

EXPROPIACIÓN. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA EMITIR LA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN, TRATÁNDOSE DE LA EJECUCIÓN DE PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LA EDIFICACIÓN O MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR, POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Registro No. 173023. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Marzo de 2007. Página: 705. Tesis: 2a. XXIV/2007. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN Registro No. 175592. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Marzo de 2006. . Página: 1414. Tesis: P./J. 38/2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO. Registro No. 174253. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Septiembre de 2006. Página: 278. Tesis: 2a./J. 124/2006. Materia(s): Administrativa.

INTERÉS JURÍDICO. EL DERECHO QUE SE INVOCA COMO AFECTADO, ASÍ COMO LOS ACTOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN ESA AFECTACIÓN, DEBEN EXPRESARSE CLARAMENTE AL EJERCITAR LA ACCIÓN. Registro No. 192245. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Marzo de 2000. Página: 998. Tesis: XXII.2o.5 K. Tesis Aislada. Materia(s): Común.

INTERPELACION, CUANDO SE TRATA DE LA OBLIGACION DE DAR, SOLO SE PODRA EXIGIR EL PAGO AL DEUDOR, TREINTA DIAS DESPUES DE LA, CUANDO NO SE FIJE PREVIAMENTE TERMINO PARA TAL EFECTO. Registro No. 200940. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IV, Noviembre de 1996. Página: 455. Tesis: I.6o.C.84 C. Tesis Aislada. Materia(s): Civil.

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Registro No. 191673. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Junio de 2000. Página: 13. Tesis: P./J. 61/2000. Materia(s): Constitucional .

JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU TOTAL HOMOLOGACIÓN A LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDE AL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Registro No. 174885. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Junio de 2006. Página: 963. Tesis: P./J. 75/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA. Ubicada en Registro No. 180563, Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Septiembre de 2004. Página: 809. Tesis: P./J. 97/2004. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

PEDIMENTO ADUANAL. LA IMPOSIBILIDAD DE RECTIFICARLO EN SU INTEGRIDAD, DESPUÉS DE ACCIONAR EL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIA, NO CONSTITUYE UNA CONFISCACIÓN DE BIENES PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 62 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 1996). Registro No. 191956. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Abril de 2000. Página: 121. Tesis: P. LXXI/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. MODALIDADES A LA PROPIEDAD. Registro No. 256625. Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 35 Sexta Parte. Página: 58. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

PROPIEDAD, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA NO PUEDE IMPONER MODALIDADES A LA. Registro No. 331961. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. LVI. Página: 2408. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

REVERSION DE UN BIEN EXPROPIADO. EL ARTICULO 33, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA, NO VIOLA LOS ARTICULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES. Registro No. 205542. Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 70, Octubre de 1993. Página: 28. Tesis: P. L/93. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

SENTENCIA DEFINITIVA, QUE DEBE ENTENDERSE POR, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO. Registro No. 226406. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990. Página: 639. Tesis Aislada. Materia(s): Civil, Común.

Tema: HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU TOTAL HOMOLOGACIÓN A LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDE AL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESTA VÍA CUANDO LA FEDERACIÓN HAYA IMPUGNADO UNA NORMA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2005. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA Y LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO. Ejecutoria. Registro No. 19449. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2005. Promovente: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Abril de 2006. Pág. 755.

Otras Fuentes

S/Autor CD. Subgerencia de Obras Inducidas. Sistema de Transporte Colectivo Metro.