



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

EL ARTICULO 61 DE LA LEY DE DESARROLLO  
URBANO DEL DF: UNA MODALIDAD A LA PROPIEDAD  
BAJO EL AMPARO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A ;

JAIME ULISES BARRERA SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. ARMANDO G. SOTO FLORES

MÉXICO, D.F.



2011



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 17 de marzo de 2011.

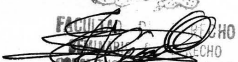
**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **BARRERA SÁNCHEZ JAIME ULISES** con número de cuenta 40509027-9 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DF: UNA MODALIDAD A LA PROPIEDAD BAJO EL AMPARO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Armando Guadalupe Soto Flores**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

\*mpm.



México D. F. a 16 de Marzo de 2011.

Lic. Edmundo Elías Mussi  
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo  
P R E S E N T E.

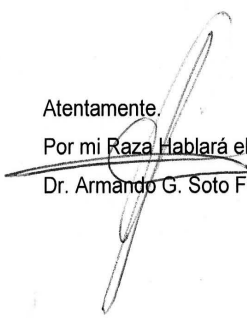
Por este Conducto me permito comunicarle que ha concluido su tesis de Licenciatura el Señor Jaime Ulises Barrera Sánchez, que lleva por nombre **“El artículo 61 de la ley de desarrollo Urbano del DF: una modalidad a la propiedad bajo el amparo del artículo 27 constitucional”**.

Después de haber analizado la denominada tesis, me permito manifestarle que me encuentro satisfecho, en virtud de que el tesista Barrera Sánchez Jaime Ulises ha elaborado una investigación sobre la composición jurídica del artículo 61 de la enunciada ley y ha realizado un análisis con fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sustentante elaboró un trabajo que permite revisar los antecedentes y los supuestos que encuadran el marco jurídico del artículo 61 de la ley de desarrollo urbano del Distrito Federal, su estructura y el funcionamiento de la propiedad en relación con el artículo 27 de la carta magna y determina que se considera una modalidad de la propiedad en nuestro régimen jurídico .

Por lo que hace una propuesta para modificar bajo el amparo del artículo 27 la enunciada modalidad que le permitan al gobernado el beneficiarse con la función social del artículo ya enunciado en beneficio de la sociedad así como contar con las normas jurídicas que le den sustento a su defensa cuando se consideren que el ordenamiento antes descrito no busca el beneficio del mismo.

Por lo expuesto me permito dar mi anuencia y voto aprobatorio a la tesis en comentó para que el Señor Jaime Ulises Barrera Sánchez continúe con los trámites conducentes.

Atentamente.  
~~Por mi Raza Hablará el Espíritu~~  
Dr. Armando G. Soto Flores.



**A MIS PADRES**

**REYNA SÁNCHEZ FLORES**

**JAIME BARRERA SÁNCHEZ**

POR EL AMOR Y CONFIANZA QUE JAMÁS  
DECLINO EN ELLOS, ESTE TRIBUTO A  
ESE GRAN APOYO BRINDADO PARA  
ALCANZAR ESTA META.

**METAS**

**EN**

**SUS**

**A MIS HERMANOS**

**DIANA**

**RICARDO**

**PARA QUE SUS**

**NO SE CONVIERTAN**

**OBSTÁCULOS, NI**

**OBSTÁCULOS EN**

**LÍMITES**

**AL DR. ARMANDO G. SOTO FLORES**

**POR SU VALIOSA ASESORÍA Y PARTICIPACIÓN**

**EN ESTE TRABAJO**

**A MIS AMIGOS QUE ME ACOMPAÑARON**

**Y ACONSEJARON EN TODO MOMENTO**

**A MI ALMA MATER**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
--------------------------	----------

<b>CAPÍTULO I LA PROPIEDAD.....</b>	<b>14</b>
-------------------------------------	-----------

1.1	DERECHO REAL DE PROPIEDAD.....	14
1.2	EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....	17
1.2.1	ROMA.....	18
1.2.2	CÓDIGO NAPOLEÓNICO.....	18
1.2.3	LEGISLACIÓN MEXICANA.....	19
1.3	ELEMENTOS DEL DERECHO REAL DE PROPIEDAD.....	20
1.4	FORMAS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD.....	22
1.5	CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD.....	23
1.6	LA PROPIEDAD COMO GARANTIA INDIVIDUAL EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	25
1.7	FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.....	26
1.7.1	LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.....	31

<b>CAPITULO II EL PATRIMONIO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.....</b>	<b>36</b>
---	-----------

2.1	EL PATRIMONIO DEL ESTADO : LA LEY SUPREMA COMO FUNDAMENTO Y LIMITE.....	36
2.1.1	ELEMENTOS DEL PATRIMONIO NACIONAL.....	38
2.2	TERRITORIO : ELEMENTO PREVIO DEL ESTADO.....	39

2.3	PROPIEDAD ORIGINARIA.....	41
2.4	DOMINIO DIRECTO.....	42
2.5	DOMINIO PÚBLICO.....	43
2.5.1	BIENES DE USO COMÚN.....	51
2.5.2	BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO.....	54
2.6	<b>BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.....</b>	<b>56</b>
2.7	TERRENOS BALDÍOS.....	60
2.8	FORMAS DE ADQUIRIR BIENES POR PARTE DEL ESTADO.....	60
2.8.1	EXPROPIACIÓN.....	60
2.8.2	DECOMISO.....	66
2.8.3	REQUISICIÓN.....	67
2.8.4	CONFISCACIÓN.....	68
2.8.5	DONACIONES.....	69
2.8.6	BENEFICENCIA PÚBLICA.....	69
2.8.7	EXTINCIÓN DE DOMINIO.....	71
2.9	MODALIDADES AL DERECHO REAL DE PROPIEDAD.....	75
2.9.1	CARACTERÍSTICAS DE LAS MODALIDADES.....	87
2.10	LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y SERVICIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.....	95

### **CAPITULO III DERECHO URBANO Y LA ORDENACIÓN DEL**

	<b>TERRITORIO EN EL ESTADO.....</b>	<b>99</b>
3.1	DERECHO URBANÍSTICO.....	99
3.1.2	CARACTERÍSTICAS.....	104
3.1.3	LA FUNCION DEL SUELO EN EL URBANISMO.....	111
3.2	<b>ORDENAMIENTO URBANO.....</b>	<b>113</b>
3.2.1	CARACTERÍSTICAS.....	115
3.3	<b>EL URBANISMO COMO LIMITE AL DERECHO DE PROPIEDAD.....</b>	<b>120</b>
3.4	LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SU FUNCIÓN SOCIAL.....	122
3.5	EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO URBANO.....	128



3.5.1	CARACTERÍSTICAS.....	132
3.5.2	RESERVA TERRITORIAL.....	135
3.6	CONCURRENCIA LEGISLATIVA ENTRE LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO URBANO, Y ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	140
3.7	LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.....	146

#### **CAPITULO IV LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ARTICULO 61**

##### **DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y PROPUESTA**

##### **DE MODIFICACIÓN BAJO EL AMPARO DEL ARTÍCULO**

##### **27 CONSTITUCIONAL.....162**

4.1	LA FUNCION SOCIAL COMO REALIDAD ACTUAL EN LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA.....	162
4.2	ÉL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO COMO MODALIDAD ADMINISTRATIVA AL DERECHO DE PROPIEDAD.....	165
4.2.1.	NATURALEZA JURÍDICA.....	168
4.2.2	FIN DE LA MODALIDAD ADMINISTRATIVA.....	174
4.3	LA NUEVA MODALIDAD ADMINISTRATIVA COMPARADA.....	179
4.3.1	ESTADO DE MÉXICO.....	179
4.3.2	AGUASCALIENTES.....	183
4.3.2.1	CASO PRACTICO: ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2006 PROMOVIDO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA CONTRA EL CONGRESO Y GOBERNADOR DE AGUASCALIENTES.....	184
4.4	PROPUESTA DE MODIFICACION DEL INSTRUMENTO DE SUBDIVISIÓN EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y SU REGLAMENTO.....	197

##### **CONCLUSIONES.....207**

##### **BIBLIOGRAFIA GENERAL.....210**

## INTRODUCCION

El propósito de esta investigación, es el análisis de la naturaleza jurídica del artículo 61 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al amparo de la función social que debe cumplir la propiedad, y el debido ordenamiento: urbano, territorial y de los asentamientos humanos que debe existir en toda ciudad.

El citado artículo menciona que para obtener una licencia de subdivisión, el gobernado debe de cumplir con las características y requisitos que la ley y el reglamento de la ley de desarrollo urbano le impongan. La ley en el artículo 64 le impone al gobernado que cuando este desee subdividir un predio debe ceder un porcentaje de este para la constitución de la reserva territorial de la ciudad. Es el artículo 75 del reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano quien dispone que serán aquellos predios que rebasen los 5000 metros cuadrados los que deberán ceder un 10 % del total del predio.

Teniendo en mente que el urbanismo será un límite al derecho de propiedad y con fundamento en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demostrare que la **naturaleza jurídica de dicha cesión es una modalidad administrativa a la propiedad privada del gobernado.**

El porque de una modalidad, bueno, esto obedece a que derivado del artículo 27 fracción tercera de la Constitución Política Federal, “la nación, entiéndase el Estado mexicano, 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....

Ahora bien, tomando en consideración que las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse en la propia constitución o bien, autorizar al legislador para hacerlo en determinados casos sin que afecte la esencia del derecho ni se impida su ejercicio, tratándose del derecho de propiedad, se le impone como limitación su función social, toda vez que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es el texto fundamental el que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que es claro que ese derecho no es oponible frente a la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo en los términos que dispone expresamente la constitución.

La propiedad se define como el derecho de disponer, usar y gozar de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la propia ley. Derivado de esto, debemos establecer que la propiedad no es un derecho natural o imprescriptible al ser humano, más bien como lo enuncia su definición solo el derecho positivo puede determinar cuando debe tener lugar, llegando a la conclusión de que la facultad de disposición que le caracteriza depende de que la ley o la costumbre la

consigne, pues cuando no existe dicha consignación no puede hablarse de propiedad absoluta sobre los bienes.

El Estado regula la propiedad y el urbanismo a través del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestando tener la propiedad originaria del territorio nacional y la facultad para imponer las modalidades al derecho de propiedad en razón de la función social que la propiedad privada debe cumplir sin excepción.

Ahora bien, la imposición de modalidades a la propiedad privada en términos del artículo 27 constitucional implica por un lado el establecimiento de la norma general que las prevea, y por el otro, una modificación sustancial al derecho de propiedad. En lo que se refiere al establecimiento de la norma, conviene precisar que la regla jurídica que se refiera al derecho de propiedad no debe especificar ni individualizar cosa alguna, sino que únicamente debe introducir un cambio general en el sistema de propiedad, amen de ser general y permanente; por otro lado, en cuanto a la modificación que opera en virtud de la modalidad, conviene precisar que implica una limitación y transformación por virtud de la cual se extinguen parcialmente los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando de las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

La imposición por parte del legislador de ceder un porcentaje del predio a subdividir como medio para adquirir una licencia urbanística, constituye un acto administrativo que de aspecto general se aplica a todos aquellos que incurren en el supuesto quedando rebasada la idea de aplicarse individualmente a sujeto alguno como lo hace una expropiación, además de constituir de manera permanente una transformación al derecho de propiedad del gobernado.

Desgraciadamente el reglamento de la ley de desarrollo urbano y el citado artículo no definen con claridad el destino que debe darse a dicho inmueble recibido. Más

aun la multicitada disposición argumenta un acto jurídico – la donación - que no obedece a la naturaleza jurídica real del mismo. **He aquí que debe modificarse el destino errado que le da la ley y el reglamento a dicho inmueble, por no ser priorizada la sociedad, el entorno urbano y el ordenamiento de la ciudad.**

Considero no debe ser el destino de dicho porcentaje la constitución de una reserva territorial sino la construcción de equipamiento urbano y áreas verdes que den solidez a la infraestructura urbana de la ciudad, esta idea aplica directamente sobre el artículo citado, en función de que dicho precepto establece los requisitos para la subdivisión de bienes inmuebles cuya dimensión supere los cinco mil metros cuadrados, lo que dará como resultado la creación de más predios y como supuesto la llegada de mayor población nueva a habitarlos, los cuales siempre derivaran en mayores obligaciones para el gobierno de la ciudad traducidos en el incremento de usuarios de servicios públicos urbanos, al incrementarse la utilización de más equipamiento e infraestructura urbana de la ciudad. Debiendo señalar que la infraestructura y equipamiento urbano, así como servicio público o urbano se traducen en: vialidades urbanas y peatonales, alumbrado público, alcantarillado, agua potable, conducción del servicio de agua potable, señalamientos, centros de salud, estación de policía, centros comunitarios.

**En este sentido y tomando en consideración lo previsto en los artículos ya citados, la propuesta de mi tesis es que dicha cesión se da para satisfacer las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en el nuevo fraccionamiento que se pretenda constituir, y se dará a través de una modalidad a la propiedad privada tendiente a regular la adecuada fundación de los centros de población así como el desarrollo urbano de los mismos, lo que se encuentra plenamente justificado en términos del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, pues la limitación en comento se establece a través de una norma de carácter general, dirigida a todos aquéllos que se ubiquen en el supuesto de solicitar una autorización para constituir un fraccionamiento.**

Para poder llegar a esta conclusión a través de esta investigación y de manera inductiva, en el primer capítulo creare las bases que definan primero a la propiedad desde un punto de vista meramente individual para después explicar la naturaleza social que la propia constitución le impone; en el segundo capítulo desarrollare las facultades que tiene el Estado sobre su territorio, la forma en como entrega la misma a fin de crear la propiedad privada y los medios para obtenerla de regreso; en el tercer capítulo definiré aquellas características que dominan una nueva rama jurídica conocida como derecho urbanístico detallando en que consiste su función social y porque tiene el privilegio de dominar la propiedad privada y el derecho de propiedad.

Y por ultimo en el cuarto capítulo desarrollare mi tesis con el fin de demostrar que el urbanismo a través de las adecuadas herramientas contribuye a un ordenado desarrollo de las ciudades, en este caso la Ciudad de México.

## **CAPITULO I: LA PROPIEDAD**

### **1.1 DERECHO REAL DE PROPIEDAD**

El Patrimonio, base sobre la cual se construyen los derecho reales, se ha definido como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valoración pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho, esto es, el patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, derechos y además, por obligaciones o cargas; pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero.

Por otra parte, bajo la definición de bienes, se comprenden las cosas susceptibles de pertenecer a alguna persona en propiedad con exclusión de las demás personas y que no se encuentren excluidos del comercio por naturaleza o por disposición de la ley. El derecho Romano designaba como bienes todas aquellas cosas que eran susceptibles de una apropiación privada por parte de un individuo y que constituye su fortuna, su patrimonio. El Código Civil no contiene una enumeración completa de los bienes, pues solo hace división de ellos en muebles e inmuebles, como fundamental y en seguida los distingue según a las personas a quien pertenecen, en materia doctrinal<sup>1</sup> podemos distinguir a los bienes en dos clases fundamentales:

A. Las relativas a las cosas o bienes corporales, y

---

<sup>1</sup> Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil Tomo II, 2004 Edición, ED Porrúa, México

B. Las relativas a los bienes en general, abarcando tanto las cosas o bienes corporales, como los incorporales o derechos, es decir aquellos que son resultado de la inteligencia humana.

Los bienes corporales, aquellos que tienen una existencia visible y que caen bajo la inspección de los sentidos, se clasifican en:

- Fungibles y No fungibles: Los primeros aquellos que pueden ser representados por otra cosa de la misma especie y calidad, y que tiene un mismo poder liberatorio; y los no fungibles que se consideran en si mismos en su individualidad, y por lo mismo no pueden ser representados por otros de la misma especie.
- Consumibles por el primer uso y no consumibles: Los consumibles son aquellos que se agotan en la primera vez que son usados y los segundos son los que permiten un uso reiterado y constante.
- Bienes con dueño cierto y conocido y bienes sin dueño, abandonados o de dueño ignorado: Esta clasificación distingue los muebles de los inmuebles. Los primeros que se encuentren perdidos o muebles abandonados, se llaman mostrencos; aquellos inmuebles cuyo dueño se ignora se conocen como vacantes. Estos bienes son susceptibles de propiedad privada, no existe impedimento para que pertenezcan a alguien, pero no tienen dueño. Los muebles perdidos o abandonados se denominan mostrencos porque se deben mostrar o pregonar.

Otra clasificación de los bienes se funda en exclusivamente en la calidad de la persona del propietario, independientemente de alguna característica intrínseca de los bienes, se clasifican en:



- Bienes del Dominio Público: Son aquellos bienes que no son susceptibles de apropiación privada, pues están afectos al uso de todos pues su destino es claramente el del servicio público.
- Bienes del Dominio Privado de los Particulares: Son aquellos bienes cuya propiedad y dominio pertenece a los particulares

Podemos definir así que los Derecho Reales, son aquellos que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien, que le permite su aprovechamiento total o parcial en sentido jurídico y que es oponible a terceros. Debemos comentar de este concepto que el aprovechamiento total o parcial en sentido jurídico de la esencia del respectivo derecho real, se debe a los diversos alcances y radios de acción de cada una de sus manifestaciones concretas. Así podemos manifestar que el aprovechamiento total va en concordancia con el derecho real de propiedad, el parcial por su parte podrá atender al derecho real de usufructo o uso.

De forma particular esa plenitud de manifestación del derecho real patente en el derecho de propiedad, no implica un poder desmedido en este; el derecho de propiedad no confiere a su titular una potestad ilimitada y libre respecto de la cosa sobre la que recae; por el contrario, el aprovechamiento total aludido en el concepto vertido significa ciertamente, el alcance mayor en las posibilidades de utilización y disposición de una cosa, pero con los límites naturales y legales que un sistema determinado, en cierto momento pueda y deba imponer, consecuencia de la convivencia social y por ende la prevalencia de valores e intereses generales, respecto de los estrictamente individuales razonablemente subordinados a los primeros.

Algunos ilustres juristas destacan esta particularidad del derecho de propiedad, ejemplo lo da la definición dada por el Doctor Rafael de Pina Vara, quien manifiesta que:

“LA PROPIEDAD ES EL DERECHO EN VIRTUD DEL CUAL UNA COSA SE ENCUENTRA SOMETIDA DE UNA MANERA ABSOLUTA Y EXCLUSIVA A LA ACCION Y VOLUNTAD DE UNA PERSONA, PUDIENDO EJERCER EL DERECHO DE GOZAR Y DISPONER DE UNA COSA, SIN MÁS LIMITACIONES QUE LAS QUE FIJAN LAS LEYES”<sup>2</sup>

Para el Doctor Ernesto Gutiérrez y González<sup>3</sup> :

“PROPIEDAD ES EL DERECHO REAL MÁS AMPLIO, PARA USAR, GOZAR Y DISPONER DE LAS COSAS, DENTRO DEL SISTEMA JURÍDICO POSITIVO DE LAS LIMITACIONES Y MODALIDADES IMPUESTAS POR EL LEGISLADOR DE CADA EPOCA”

Independientemente de cualquier consideración de carácter económico o filosófico respecto a sí el derecho de propiedad es una manifestación del derecho natural, consustancial a la personalidad del sujeto o más bien el medio por el cual el hombre ha podido a través de la propiedad hacerse suyos los elementos y satisfacciones necesarios para su vida teniendo como marco el incremento de la riqueza, desde un punto de vista estrictamente jurídico, y teniendo como referencia que sus características a enunciarse serán desglosadas posteriormente, puede definirse como:

“EL PODER JURÍDICO QUE SU TITULAR EJERCE DIRECTA E INMEDIATAMENTE SOBRE UNA COSA Y CON EXCLUSIÓN DE TERCEROS, QUE LE PERMITE SU APROVECHAMIENTO TOTAL EN SENTIDO JURÍDICO PORQUE PUEDE USARLA, DISFRUTARLA Y DISPONER DE ELLA SIN MÁS LIMITACIONES Y MODALIDADES QUE LAS ESTABLECIDAS POR LA LEY, TENIENDO LA POSIBILIDAD DE EJECUTAR TODOS LOS ACTOS DE DOMINIO Y ADMINISTRACIÓN, AUN CUANDO JAMÁS SE EJECUTEN”

---

<sup>2</sup> De Pina Vara Rafael “Elementos del Derecho Mexicano” Vol. 1, Vigésima Segunda Edición, ED. Porrúa, México 2004

<sup>3</sup> Gutiérrez y González Ernesto, “El Patrimonio”, Novena Edición, ED. Porrúa, México 2004

## **1.2 EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD**

### **1.2.1 ROMA**

En el Derecho Romano la propiedad descansa sobre las bases más sólidas de exclusividad y plenitud con escasas limitaciones, pues hecha salvedad de las soportadas, fue considerada como un derecho exclusivo, absoluto y perpetuo, para usar, disfrutar y disponer de la cosa sobre la que se ejerció.

El *ius utendi*, es decir el derecho de usar la cosa, el *ius fruendi* o sea, el derecho a hacer propios los frutos producidos por aquella y el *ius abutendi* por el que se entiende el derecho de consumirla y a disponer de ella, son los caracteres cuyo conjunto integran el derecho de propiedad, estas acepciones utilizadas por los glosadores devenían – aclara Ripert – de los verbos *uti*, *abuti* y *frui*.

En su primera época la propiedad era una institución del *jus civile*; solo los ciudadanos romanos podían tener el derecho de propiedad *ex jure Quiritium*, es decir una propiedad exclusiva, absoluta y perpetua aplicada a fundos itálicos, al lado de la propiedad quiritaria existió la creación pretoriana para los extranjeros, protegido por el *jus gentium*, orientada a solo tener dominio de los inmuebles sin adquirir la propiedad plena.

### **1.2.2 EL CÓDIGO NAPOLEÓNICO**

Este periodo se caracteriza por la abolición de los privilegios inherentes a la tierra y de las rentas perpetuas heredados de la época feudal, volviendo a ser la propiedad una institución de Derecho Privado; pero la Declaración de Derechos y el Código de Napoleón hacen de la propiedad un derecho natural, anterior al Estado, quien tiene como misión únicamente proteger los derechos naturales, con las características romanas de absoluta, perpetua y exclusiva. Sin embargo habiendo decaído la teoría de los derechos naturales por errónea, ya que se dijo,

no pueden ser anteriores a la sociedad, se comprendió que la propiedad no podía ser un derecho absoluto; que el hombre en sociedad tiene deberes antes que derechos; que solo tiene derecho de cumplir con su obligación y que la propiedad constituye una función social que deberá ser protegida en tanto que el propietario ejecute actos que contribuyan al beneficio social, debiendo ser reprimidos los que sean en contra de la sociedad.

La diferencia fundamental entre la concepción de la propiedad como derecho subjetivo y la propiedad como función social consiste en que esta última, además de permitir limitaciones al derecho, exige de su titular la ejecución de actos positivos, es decir, de hacer.

### **1.2.3 LEGISLACION MEXICANA**

De un régimen estrictamente individualista consagrado legislativamente en la Constitución de 1857, secundado y regulado por los Códigos Civiles de 1870 y 1884, se paso a un orden de socialización institucional en el cual, los intereses colectivos se colocan jerárquicamente sobre los estrictamente individuales sustentado por los ordenamientos equivalentes de este siglo, es decir por la Constitución vigente a partir de 1917 y por el Código Civil actual, el cual de un sentido eminentemente individualista (1884) se transformo en un Código privado social (1928); así podemos señalar que se experimento una socialización principalmente en lo que se refiere a bienes inmuebles dentro del sistema legal mexicano.

El Código Civil de 1884 teniendo como antecedente el Código Napoleónico, destaca los principios individualistas en los que el derecho de propiedad descansaba imperante durante el liberalismo del siglo XIX, de este modo el derecho de propiedad permitía usar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas legalmente, era un derecho inviolable que no podía ser ocupado y expropiado sino por causas de utilidad pública mediante previa indemnización.

La constitución de 1917 dio un viraje considerable y de gran trascendencia socio jurídica, al reservar la tierra y aguas comprendidas en el territorio mexicano a la Nación y conferir y reconocer a esta el derecho de transmitir su dominio a los particulares: esto último es la propiedad privada. Además, el mismo precepto señala que las expropiaciones solo podrán hacerse mediante, más no previa indemnización y atribuye a la Nación el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público, imponiendo un fin social a la propiedad por encima de los intereses individuales.

El Código Civil de 1928, por su parte hace ostensible su posición al respecto, en sus artículos que con el correspondiente número se transcriben a continuación:

“Art. 16. - Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este código y en las leyes relativas.

Art. 772. - Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o con autorización de la ley.

Art. 830. - El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”

Es perceptible notar que el Código se separa de la tendencia individualista que campeaba en el Derecho Romano, en la legislación napoleónica y en legislaciones mexicanas anteriores, aceptando la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social.

### **1.3 ELEMENTOS DEL DERECHO REAL DE PROPIEDAD**

Se afirma que el derecho real de propiedad debe recaer sobre cosas corpóreas, singulares, íntegras, determinadas específicamente.

Los autores designan como características del derecho de propiedad, tres:

**Absoluto:** Por ser un derecho real; es decir se opone al derecho relativo, como es el personal, en el sentido doctrinal de la palabra, ya que los absolutos son oponibles a todo el mundo, pudiendo disponer de ella de manera total. El límite a esta característica son las leyes que conforme al transcurso del tiempo deban dar certidumbre a dos principios: la función social de la propiedad y la propiedad privada.

**Exclusivo:** Consistente en la atribución del goce de una cosa a una persona determinada, de exclusión de todas las demás y de no hacer que impidan su libre ejercicio.<sup>4</sup>

Otorga al propietario la facultad de usar y disponer la cosa en exclusión, sin autorización de otra persona y de cuyo derecho no puede ser privado contra su voluntad. En casos excepcionales un extraño podrá servirse de la propiedad ajena siempre y cuando la ley lo contemple, y no cause daño o lo repare.

Cabe señalar que si no fuera característica del derecho de propiedad la facultad de exclusión, dejaría de ser absoluta, pues quedaría al arbitrio de cualquier persona, él darle mayor o menor amplitud a su ejercicio, impidiendo al propietario obtener de la cosa todas las ventajas, todo el provecho de que esta fuera susceptible.

Conforme al artículo 830 del Código Civil del Distrito Federal, advertimos:

---

<sup>4</sup> Marcel Planiol y Georges Ripert. Tratado elemental de derecho civil; traducción de la 12a ed. francesa por José M. Cajica Jr, Puebla, 1945

“Que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”

Él artículo 831 del mismo ordenamiento, señala:

“La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad del dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”<sup>5</sup>

**Perpetuo:** Perpetuo refiriéndose esta perpetuidad no al hecho de que una cosa pertenezca siempre a una sola persona, pues podrá transmitirse por diversos actos jurídicos, sino al axioma jurídico de que la perpetuidad se refiere al derecho real de propiedad sobre la cosa, siendo este derecho, el que no se extingue, resultando así perpetuo.

Estas tres características, en mi opinión, han sido ampliamente superadas por la nueva concepción que le otorga la Constitución Federal a la Propiedad Privada, así la propiedad es un derecho garantizado por el ordenamiento constitucional con una función social que cumplir. No obstante lo anterior, es indispensable agregarlas como medio que de pie al entendimiento de la tesis a desarrollar.

#### 1.4 FORMAS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD

Los medios por los que la propiedad de una cosa puede llegar a adquirirse son de índole variada; reconocen distintos orígenes y causas; y podemos clasificarlos en:

- A. **Por su origen:** Hay adquisiciones que por su origen son a título originario y a título derivado. El primer supuesto se da cuando el objeto adquirido no era propiedad de alguien conocido y determinado. El segundo, por el contrario, tiene lugar si un sujeto transmite su derecho de propiedad al adquirente. Como adquisiciones a título originario pueden señalarse a la ocupación y a algunas manifestaciones de la accesión; la primera se presenta en la adquisición de animales a través de la caza y la pesca, el descubrimiento

---

<sup>5</sup> CÓDIGO CIVIL DEL DF, ED. ISEF 2009, MEXICO

de un tesoro y la ocupación de aguas; de la segunda por su parte abarca al aluvión y la avulsión. A título derivado podemos encontrar cualquier contrato traslativo de propiedad, así como la herencia, la prescripción y la adjudicación.

- B. **Por la extensión de su objeto:** Los medios para adquirir la propiedad se dividen en medios a título universal y a título particular. La adquisición es a título universal cuando se adquiere todo o una parte alícuota de un patrimonio, con activo y pasivo, con derechos y obligaciones, como sucede en la herencia. La adquisición es a título particular cuando es solo respecto de uno o varios bienes, pero en todo caso determinado en concreto, es decir, individualmente considerados; tal es el caso de la gran mayoría de las adquisiciones como los contratos o legados.
  
- C. **A título oneroso y a título gratuito:** En la primera, el adquirente paga un cierto valor en dinero, bienes o servicios, a cambio del bien que recibe, como son los contratos de compraventa o permuta. En la segunda no sucede igual si la adquisición es por donación o legado, en los que por no haber contraprestación a cargo del adquirente y a favor del enajenante se trata de medios para adquirir la propiedad a título gratuito.
  
- D. **Según el momento de adquisición:** Las adquisiciones ínter vivos se dan en vida del transmisor; no dependen de su fallecimiento; tienen lugar bien sea por contrato, prescripción, etc. Las adquisiciones mortis causae por su parte tienen su origen en el fallecimiento del transmisor y de eso dependen. Tal como la herencia.

## 1.5 CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD



La propiedad se traduce, pues, en un modo o manera de atribución de un bien a una persona. De la calidad o categoría de esta depende la índole de tal derecho; con este criterio clasificamos a la Propiedad en:

- **PUBLICA.**- Esta se actualiza cuando el sujeto al quien se imputa o refiere una cosa es el Estado, como entidad política y jurídica propia distinta de la que corresponde a cada de uno de sus miembros o gobernados, la propiedad será ejercida por conducto y a través de sus autoridades. Los bienes que atribuyen al Estado como objetos de la facultad dispositiva de este, y que constituyen el patrimonio de la entidad estatal, se encuentran regulados por la Ley General de Bienes Nacionales.
  
- **PRIVADA.**- Es cuando a la persona a quien se imputa una cosa con facultad de disposición sobre esta, es un sujeto particular, privado, bien sea físico y moral.

La propiedad privada presenta primordialmente dos aspectos, a saber, como derecho civil subjetivo y como derecho público subjetivo.

En el primer caso, la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, en las que se entablan entre los individuos como tales, como gobernados, como elementos de vínculos de coordinación.

La propiedad privada, en estas condiciones, es exclusivamente oponible a las pretensiones de los sujetos individuales, es decir, en su aspecto puramente civil, la propiedad es un derecho subjetivo que se hace valer frente a personas situadas en la misma posición jurídica que aquella en que se encuentra su titular.

La propiedad como derecho subjetivo civil engendra para su titular, tres derechos fundamentales, que son:

- ❖ EL DE USO.- Se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades.
  - ❖ EL DE DISFRUTE.- Permite al dueño de la cosa que pueda hacer suyos los frutos civiles o naturales que este produzca.
  - ❖ EL DE DISPOSICIÓN.- Se manifiesta en la potestad que tiene el titular de la propiedad consistente en realizar, respecto de aquel, actos de dominio de diversa índole.
- LA PROPIEDAD SOCIAL.- Teniendo como referencia al titular del bien existe un tercer tipo de sociedad, donde el sujeto pertenece a una comunidad agraria o un sindicato, que son agrupaciones de naturaleza social, siendo susceptibles legalmente de ser dueñas de cosas muebles en general y de inmuebles, en términos de las legislaciones agraria y laboral.
  - LA PROPIEDAD RES NULLIS O COSA DE NADIE.- Esta categoría excluyente de propiedad reúne aquellas cuya naturaleza física o material impide que sobre ellas se ejerza un poder de disposición, ejemplo el sol.<sup>6</sup>

## **1.6 LA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La propiedad privada presenta el carácter de derecho público subjetivo, cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y sus autoridades ya no bajo su índole de personas no soberanas, sino como entidades de imperio, de autoridad. En este sentido, la propiedad privada se erige en el contenido de una potestad jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, consistente en exigir de la entidad política

---

<sup>6</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Cuadragésima Primera Edición, ED. Porrúa, México, 2009

y de sus órganos autoritarios su respeto y su observancia. El Estado y sus autoridades ante ese derecho subjetivo público, cuyo contenido es la propiedad privada, tienen a su cargo la obligación correlativa que estriba en una abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejecutar acto lesivo alguno. Esta obligación pasiva que se deriva para el Estado y sus autoridades de la **garantía individual** correspondiente, no excluye la posibilidad de que la entidad política, en presencia de un interés colectivo, social o público imponga a la propiedad privada restricciones y modalidades.

El fundamento constitucional de la propiedad inmobiliaria como derecho público subjetivo se contiene en el primer párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema, el cual dice:

“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”.<sup>7</sup>

Mención aparte tiene el artículo 14 párrafo segundo de nuestra constitución, que contempla la garantía de certidumbre jurídica a nuestra propiedad, mismo que a la letra establece:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”<sup>8</sup>

### **1.6.1 FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD**

Afirmar que la propiedad ha de cumplir una función social, es una realidad que hoy se contempla en nuestro derecho positivo, superando así la concepción individualista y absoluta que imperaba en la sociedad. Esta teoría tiene su

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, 2009

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pp.28

principal exponente en la figura de León Duguit quien consideraba que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad. El hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad y, por tanto, es inadmisibles imaginario como ocurre solo en hipótesis en el contrato social de Rousseau, en estado de naturaleza, aislado, con sus derechos absolutos, innatos y posteriormente celebrando un pacto social para unirse a los demás hombres y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos.<sup>9</sup>

Como el hombre siempre ha vivido en sociedad, tendrá que estudiársele como miembro de un grupo, y sus derechos por tanto, tendrán que referirse a este estado social indiscutible. Si el hombre al nacer y al reconocérsele derechos, es miembro de esa colectividad, en concepto de Duguit, es en ocasión de estos deberes como se le confieren derechos. En otras palabras: los derechos no pueden ser anteriores, a la sociedad, ni sociológica ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una relación social, y no puede haber, por consiguiente ese derecho, ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social. Tampoco dice Duguit puede considerarse que el Estado o la sociedad por medio de la ley estén impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad, porque el hombre la tenga antes de formar parte de la sociedad y se le reconozca en atención a su calidad de ser humano.

Tampoco la propiedad es un derecho subjetivo, anterior al objetivo. En la doctrina francesa se considero que como el hombre tenía derechos innatos, eran anteriores a la norma jurídica y que esta solo podía reconocerlos y armonizarlos para evitar los distintos choques en las esferas jurídicas individuales. Para Duguit, el derecho objetivo es anterior al subjetivo, y especialmente al de propiedad. Si el hombre al formar parte un grupo tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica, para lograr la solidaridad social, es la ley la que vendrá en cada caso a reconocer y recoger ciertos poderes, para que el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiene de realizar la

---

<sup>9</sup> Duguit León, “Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón”. 2ed. Madrid.

interdependencia humana. En la propiedad hace una distinción lógica: considera que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de la colectividad, a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social.<sup>10</sup>

Queda pues explicado como el derecho de propiedad, en la tesis de Duguit, es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma jurídica no puede tocar. Es por el contrario, consecuencia de un deber social con sus semejantes en el marco de un estado de derecho regulado por un ente soberano como es el Estado. La idea de la función social de la propiedad ya era conocida en las concepciones cristianas de San Ambrosio, San Basilio y después, de Santo Tomás de Aquino, afirmando que en la concepción tomista queda destacado el sentido comunal - la función social - de la propiedad privada en una forma mucho más enérgica de lo que puedan admitir teorías modernas.

La doctrina se pregunta si la función social afecta al núcleo del derecho de propiedad, es decir a su esfera interna, o más bien viene a ser modo de comprensión del lado externo de tal derecho, en cuyo supuesto conferiría a este una defensa de la propiedad tradicional – individualista -. La función social no absorbe el contenido de derecho de propiedad, sino que la condiciona, estimula y dirige a otra cosa, no lo anula por cuanto es un principio básico en el derecho la imperativa admisión del postulado de la iniciativa privada, esta figura no es más que la actuación de lo social en la esfera de lo individual, pero sin que ello suponga la destrucción ni el desconocimiento de este. El derecho condicionado según su función social, antes citado, no degrada propiamente el derecho subjetivo de propiedad, más bien lo delimita según el alcance dado a aquella por un ordenamiento determinado en una coyuntura histórica determinada. La función social para una debida actuación exige un ponderado estudio del tiempo y de la

---

<sup>10</sup> Loc. Cit.

forma de integrarse en las reglas del derecho, tanto para la imposición a través de una política legislativa de límites, obligaciones y cargas a imponer, al igual que de estímulos e incitantes a señalar a cargo del propietario por su condición de tal.

El estado debe en efecto atender los problemas sociales indubitablemente en una mayor importancia que los particulares, pero estos a su vez, han de ser también atendidos para que si bien el derecho de propiedad este limitado por la ley para satisfacer necesidades colectivas, su ejercicio este tutelado para preservar las pertenencias alcanzadas por los particulares con su esfuerzo personal.

Tan es como lo anteriormente señalado, que si traemos a colación lo relacionado al respecto en el Derecho romano, en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Código de Napoleón u otro ordenamiento que proclame el derecho de propiedad como absoluto, perpetuo, innato al hombre, inviolable y sagrado, no obstante todas estas etiquetas dadas para hacer destacar la potestad plena de su titular, todas circunscriben su alcance a la soberanía que el estado tiene sobre su territorio y el orden social.

En un sistema legal determinado, ciertamente el interés colectivo puede superar en importancia al individual o por el contrario este a aquel, pero mientras haya un reconocimiento a la propiedad individual, las diferencias serán meramente graduales, por más que se minimice cualquiera de esos intereses.

Además que la ley pueda imponer limitaciones y modalidades a la propiedad no solo implica una disminución en la libre disposición del particular sobre lo que le pertenece, sino también se traduce en una garantía de legalidad generadora de seguridad jurídica, pues nada impide interpretársele precisamente en el sentido de que la ley y solo la ley es la única autorizada para imponerlas, excluyendo reglamentos, circulares, decretos, acuerdos, u otras disposiciones similares.

De sumo interés resultan las consideraciones y citas que Castan Tobeñas relaciona al respecto:

“El fundamento del derecho de propiedad –nos ilustra Castan Tobeñas – esta en las necesidades del hombre y de las agrupaciones humanas (familia, corporaciones, sociedad política) que precisan la apropiación de las cosas del mundo exterior útiles a la subsistencia y progreso de uno y otras.”

“No cabe duda que la propiedad como derecho general humano es una institución consagrada por la ley natural y que el derecho de propiedad privada constituye una derivación del Derecho natural, sino por deducción, cuando menos por determinación. Pero ello no obsta para que las formas de propiedad históricamente condicionadas sean creación del Derecho positivo y puedan sujetar el derecho de dominio a considerables limitaciones. La concepción iusnaturalista del derecho de propiedad no estorba las finalidades sociales del dominio ni hace de el, en modo alguno, un derecho absoluto, ilimitado, antisocial. El derecho de propiedad emana de la ley natural; pero, por esta ley natura, el hombre debe usar de las cosas materiales en conformidad con los deberes que le impone su naturaleza racional.”

“El régimen de la propiedad, o, lo que es lo mismo, la forma legal que la propiedad adopta en cada sociedad política, no puede presentar un carácter inmutable, ya que ha de obedecer a circunstancias variadas y complejas. Más no por ello este régimen es una creación arbitraria de la voluntad social que no este sometida a normas racionales. Para que un régimen de propiedad sea preciso y justo ha de reunir estas primordiales condiciones”:

1. “Ha de estar de acuerdo con las exigencias del Derecho natural.
2. Ha de acomodarse a la situación, económica y social, del país en que deba regir
3. Ha de orientarse a la armonía entre los intereses y derechos de los particulares, propietarios privados, y el bien común de la sociedad.

Dice muy bien Castan Tobeñas que se debe declarar particularmente malo el régimen de propiedad que hace ilusorio, para la mayoría, el derecho natural de adquirir la propiedad; injusto, un régimen que favorece la propiedad de un pequeño número de ciudadanos en detrimento de la colectividad, y reprehensible, un régimen que no protege de una manera eficaz la propiedad honradamente adquirida.”

“Tan inexacto y peligroso puede ser considerar la propiedad cual un derecho absoluto, como conceptual, una mera función social. La propiedad no es función social meramente; no se disgrega y se disuelve en meras obligaciones y renunciaciones, es el derecho en si más fuerte, la más plena posesión que puede ejercer sobre las cosas; pero, por lo mismo, es también el derecho que, a aquel que recibe sus beneficios, le impone mayor número de deberes.”<sup>11</sup>

### **1.7.1 LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

Teniendo como pilar el artículo 27 de nuestra Ley Suprema es preciso reconocer que la concepción de la propiedad que anima dicha legislación corresponde a la ideología del Estado mexicano posrevolucionario y no las teorías de León Duguit. El análisis de la formación histórica de este precepto nos enseña, entre otras cosas, que la Constitución de 1917, siguiendo las teorías posrevolucionarias, consagra la concepción del derecho de propiedad como función social y no como derecho subjetivo.

El régimen establecido en las bases doctrinales que dieron origen al artículo 27, giran en torno a la idea de que la nación es propietaria “originaria” del territorio nacional. El corolario de esta concepción es que toda forma de propiedad privada es una derivación de dicha propiedad originaria y, por lo tanto se encuentra subordinada a los intereses generales de la nación. El fundamento utilizado por los

---

<sup>11</sup> Castan Tobeñas José. “Familia y Propiedad. La propiedad familiar en la esfera civil y en la del derecho agrario”, Ed. Reus Madrid, 1956



constituyentes para apoyar 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 esta en los derechos patrimoniales que tenían los reyes de España.

Numerosos argumentos se han vertido en contra de equiparar los derechos de la nación mexicana sobre su territorio con los derechos que la corona española ejerció durante la dominación colonial. Sin embargo el punto que queremos resaltar es este: la legitimidad que tales preceptos han tenido en la etapa posrevolucionaria no se deriva de sus bases teóricas, la fuente de dicha legitimidad radica en que el artículo 27 recoge los postulados de la ideología de la Revolución Mexicana. Siguiendo al doctor Arnaldo Córdova<sup>12</sup>, podemos decir que, en materia de propiedad, dichos postulados son fundamentalmente tres:

En primer lugar se parte de una crítica al latifundismo como forma de propiedad, crítica que fue el elemento básico de los precursores de las ideas incorporadas a la Constitución. Pero la crítica al latifundismo no significa en modo alguno la impugnación a la propiedad privada en general. Al contrario, el segundo elemento de la ideología de la Constitución en materia de propiedad es precisamente la exaltación de la pequeña propiedad como la forma óptima no solo para distribuir la riqueza sino también como base para el desarrollo económico del país, la defensa de la propiedad privada es patente fundamentalmente en el régimen jurídico emanado de la Constitución y en la aplicación que de el ha hecho el Estado. El tercer postulado 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.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Córdova Arnaldo, “La ideología de la Revolución Mexicana: La Formación del Nuevo Régimen”ED.ERA, México, 1973

<sup>13</sup> *Ibid.* Pp. 34-36

La diferencia de estos postulados con la tesis positivista es clara: la “observación” de que se parte no es la de que la propiedad privada cumple una función positiva en la sociedad – como en el pensamiento de Duguit – sino la de que existe un tipo de propiedad – la gran hacienda – que cumple una función negativa para el desarrollo del país. 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. Al comparar el artículo 27 constitucional con la doctrina social tomista, el ilustre doctor Eduardo Pallares<sup>14</sup> señaló que aquel “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 de las limitaciones fijadas por la ley.

He aquí el proyecto propuesto por los constituyentes, que finalmente fue elevado a la Constitución como garantía individual:

“Art.27.- 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.”

“La propiedad privada no podrá ser expropiada sino 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Pallares Eduardo, “Tratado de las Acciones Civiles”, Octava Edición, ED Porrúa, México, 1997

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, 2009

Y aquí una interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1937 de dicho precepto:

Registro No. 817408

Instancia: Segunda Sala

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

**DERECHO DE PROPIEDAD. EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO PRETENDIO BORRAR EL CONCEPTO CLASICO QUE ESTABLECIA EL DERECHO DE PROPIEDAD COMO UNA FACULTAD ABSOLUTA, INTOCABLE, SUSTITUYENDOLO POR EL CONCEPTO QUE RECONOCE LA PROPIEDAD PRIVADA COMO UNA FUNCION SOCIAL. DE TAL MANERA, QUE LA PROPIEDAD PRIVADA NO FUESE UN DERECHO EXCLUSIVO DE UN INDIVIDUO, SINO UN DERECHO SUBORDINADO AL BIENESTAR COLECTIVO.**

No se puede concebir que el Constituyente de Querétaro, que incorporó al texto de la Ley Fundamental la ideología de la revolución mexicana, haya querido retroceder respecto de la legislación anterior, sino todo lo contrario, quiso avanzar en el terreno ideológico.

Amparo 605/36. Castellanos viuda de Zapata Mercedes. 8 de diciembre de 1936.

La publicación no menciona el sentido de la votación ni el nombre del ponente.<sup>16</sup>

En lo que concierne al ordenamiento civil de 1928, la comisión redactora afín a estos ideales logro plasmar en diversos artículos la doctrina posrevolucionaria. Tal como sucede en el artículo 16 ya transcrito en su literalidad en el punto 1.2.3 de este capítulo, en donde se aprecia en toda su fuerza la idea de que se puede y debe usar los bienes, pero en forma tal que ese uso no perjudique a los demás miembros de la colectividad. Este pensamiento es posible palparlo a su vez en el artículo 840:

---

<sup>16</sup> Informes, Quinta Época, 1937, Página: 35

“No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.”<sup>17</sup>

Este artículo impide el uso abusivo de los derechos reales, como un aspecto negativo del derecho de propiedad, todo como fiel reflejo del respeto a la función social que cumple la propiedad. Podemos redundar esto con la siguiente Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Registro No. 175498

Tesis: P. /J. 37/2006

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.

Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz

---

<sup>17</sup> CÓDIGO CIVIL DEL DF, ED. ISEF 2009, MEXICO

y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.<sup>18</sup>

## **CAPITULO II EL PATRIMONIO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO**

Ya estudiado en el capítulo anterior el concepto de Derecho Real de Propiedad y todos aquellos elementos que en su órbita le dan forma, es necesario continuar con un capítulo total dentro de nuestra investigación.

El imperium que ejerce el Estado sobre el patrimonio nacional, se encuentra cimentado en nuestra Carta Magna y leyes que de ella se derivan, fundamental resulta para esta Tesis encontrar los elementos constitucionales que sujetan a la propiedad privada a la esfera de poder del Estado y como es que de esta se otorga al gobernado a fin de constituir la propiedad privada.

### **2.1 EL PATRIMONIO DEL ESTADO: LA LEY SUPREMA COMO FUNDAMENTO Y LIMITE**

Al conjunto de bienes que para la realización de sus fines o atribuciones de modo directo o indirecto utiliza el estado, se le ha denominado Patrimonio del estado o Patrimonio nacional. Se considera dentro del Patrimonio nacional a los bienes materiales, y los inmateriales, e inclusive aquellos que no es posible valorar en dinero, y que constituyen el patrimonio cultural de la nación o bien el territorio nacional.

Así tenemos que para Bielsa:

“EL PATRIMONIO DEL ESTADO O DOMINIO DEL ESTADO ES AQUEL CONJUNTO DE COSAS SOBRE LAS QUE EL ESTADO EJERCE UN VERDADERO DERECHO DE PROPIEDAD Y SE DIVIDE EN AQUELLOS BIENES

---

<sup>18</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXIII, Marzo de 2006, Página: 1481

DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO..., Y AQUELLOS QUE NO LO ESTÁN QUE PUEDEN SER ENAJENADOS”.<sup>19</sup>

Para Gabino Fraga

“EL CONJUNTO DE BIENES MATERIALES QUE DE MODO DIRECTO O INDIRECTO SIRVEN AL ESTADO PARA REALIZAR SUS ATRIBUCIONES, CONSTITUYE EL DOMINIO O PATRIMONIO DEL PROPIO ESTADO”.<sup>20</sup>

Por su parte Acosta Romero lo define como:

“EL CONJUNTO DE ELEMENTOS MATERIALES TANTO DEL DOMINIO PÚBLICO, COMO DEL PRIVADO, BIENES Y DERECHOS, ENTRE ESOS CUYA TITULARIDAD ES DEL PROPIO ESTADO, YA SEA EN FORMA DIRECTA O INDIRECTA, (ATRAVÉS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO), Y QUE LE SIRVEN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU ACTIVIDAD Y COMETIDOS”.<sup>21</sup>

Por otra parte, podemos agregar que el patrimonio esta integrado por un aspecto positivo o activo, y otro negativo o pasivo. El primero queda constituido por los bienes y derechos, y el segundo por las cargas y obligaciones, en consecuencia, es posible conceptualizar el patrimonio del estado como el conjunto de bienes materiales o incorpóreos, susceptibles de apreciación pecuniaria o no, y de obligaciones del mismo, que posee como elementos constitutivos de su estructura político social y que les destina de manera directa o indirecta a la consecución de sus objetivos.

El Patrimonio del Estado, se encuentra sujeto fundamentalmente a un régimen jurídico de Derecho Público, basado en las disposiciones de los artículos 27 y 42 a

---

<sup>19</sup> Bielsa Rafael “Principios de Derecho Administrativo” Tercera Edición, ED De Palma, Argentina, 1963, pp. 556

<sup>20</sup> Fraga Gabino “Derecho Administrativo” Cuadragésimo Quinta Edición, ED Porrúa, México, 2006, pp. 543

<sup>21</sup> Acosta Romero Miguel, “Segundo Curso de Derecho Administrativo” Segunda Edición, ED Porrúa, México, 1993,pp.567

48 de nuestra Constitución Política, y a su vez en un régimen jurídico bastante disperso, derivado de párrafos o fracciones del artículo 27.

Podemos afirmar que distintos artículos plasmados en el Código Civil del Distrito Federal, rigen algunas secciones del patrimonio, en un ejercicio de Derecho Civil exorbitante, en función de una serie de excepciones contenidas en el Código y principalmente en la Ley de Bienes Nacionales.

Podemos segregar algunas características del patrimonio del Estado, concebidos a consecuencia de su personalidad jurídica, como son:

- Un conjunto de bienes, recursos, inversiones, y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público de la federación;
- Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes;
- Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;
- Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por el creadas o reconocidas.

### **2.1.1 ELEMENTOS DEL PATRIMONIO NACIONAL**

Así, el patrimonio del estado esta integrado de los siguientes elementos:

La parte activa o positiva, que a su vez esta compuesta de:

- A) Los bienes inmuebles de los cuales es titular en forma directa, por conducto de la federación o, indirectamente, a través de los estados de la federación, municipios, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las partes integrantes del territorio nacional.
- B) Los bienes muebles de lo que es titular, en las mismas condiciones apuntadas en el inciso anterior.

C) Los derechos que le reportan la titularidad de los bienes antes señalados.

D) Los ingresos que el estado tiene derecho a percibir por vías de derecho público y privado.

E) El conjunto de bienes de carácter inmaterial o incorpóreo y los derechos que éstos le reporten.

La parte pasiva o negativa, integrada por el conjunto de obligaciones de carácter pecuniario, y que está representado por la deuda pública.

Integran el estudio del patrimonio estatal los siguientes conceptos:

- La propiedad originaria
- El dominio directo
- Los bienes de dominio público de la federación

De manera específica el artículo 3ro de la Ley General de Bienes Nacionales señala cuales son elementos del Patrimonio Nacional:

“ART 3. - Son bienes nacionales:

I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;

V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y



VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.”<sup>22</sup>

## **2.2 TERRITORIO: ELEMENTO PREVIO DEL ESTADO**

Es el conjunto de elementos físicos geográficos del planeta sobre los que el Estado ejerce su potestad de imperio exclusiva ligado a su soberanía, sirve de asiento a su población y esta delimitado por fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas en tratados).

El ilustre maestro don Andrés Serra Rojas asevera que:

“EL TERRITORIO O MARCO TERRITORIAL ES EL ÁREA GEOGRÁFICA QUE LE SIRVE DE ASIENTO A UNA COMUNIDAD O GRUPO SOCIAL COHERENTE UNIDO POR LAZOS DE SOLIDARIDAD.”<sup>23</sup>

Por su parte Herman Héller afirma que:

“EL TERRITORIO ES LA CONDICIÓN GEOGRÁFICA DEL OBRAR ESTATAL, ES DECIR, EL TERRITORIO ESTABLECE LA COMUNIDAD DE DESTINO EN LA TIERRA.”<sup>24</sup>

El territorio es un atributo del Estado y el ámbito espacial de la soberanía, que constituye una relación básica entre el derecho público del Estado y las relaciones internacionales. Este tiene dos funciones para el Estado: una negativa y otra positiva. Tiene una función negativa en cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros, es el fundamento para que exista en principio la igualdad de los Estados, no obstante el tamaño relativo de cada uno. El Estado fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la

---

<sup>22</sup> Ley General de Bienes Nacionales, ED ISEF, 2009

<sup>23</sup> Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo: segundo curso; doctrina, legislación y jurisprudencia” Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp.249

<sup>24</sup> Heller Herman, “Teoría del Estado”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971 pp.234

convivencia con los otros estados. La función positiva consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado. La soberanía territorial es un atributo indispensable de las naciones independientes, el territorio es la base autentica en que descansa la existencia nacional. Ya lo indica el maestro Porrúa Pérez "...el derecho del Estado sobre su territorio tiene por fin el propio de la naturaleza del Estado; el coadyuvar en la obtención de los fines de la organización política"<sup>25</sup>.

En la administración del territorio la soberanía esta íntimamente conectada con recursos y con servicios, con el manejo de los modos de vida y con la mejoría de este, el territorio no tiene un valor económico por sí mismo. Genera riquezas de muchas materias diferentes, como resultado de los usos a que es puesto por sus habitantes.

El elemento de seguridad que para los habitantes da el territorio, por contar con limites definidos y reconocidos, debe complementarse además con su aptitud para servir a las aspiraciones de bienestar de los pobladores, las cuales solo pueden colmarse mediante una organización competente, política, económica y social del espacio.

Los elementos desde un punto de vista físico-geográfico que integran el concepto de Territorio son:

- 1 La superficie terrestre y lo que se encuentre sobre ella;
- 2 El subsuelo tanto de la parte terrestre, como del Mar Territorial y de la Zona Económica Exclusiva;
- 3 La plataforma continental
- 4 El mar territorial
- 5 El mar patrimonial
- 6 El espacio aéreo superestante

---

<sup>25</sup> Porrúa Pérez Francisco, "Teoría del Estado", Trigésima Séptima Edición, ED Porrúa, México, 2003, pp.280

### **2.3 PROPIEDAD ORIGINARIA**

Es la propiedad originaria, la atribución al Estado mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como elemento consustancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder de imperio.<sup>26</sup>

Por lo tanto, a partir de esa titularidad de la nación, el territorio nacional con sus diferentes características enumeradas dentro del patrimonio nacional, constituyen especies de bienes, que perteneciendo al Estado, tienen un régimen de Derecho Público, disponiendo así sobre los recursos naturales, como también las aguas nacionales, y la soberanía para la explotación de estos.

El concepto de propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, es una solución singular del Constituyente Mexicano, que no deja duda del derecho soberano del Estado sobre esas tierras y aguas, eliminando todo concepto de causahabencia de la Corona Española u otros elementos doctrinarios que el Derecho Internacional le haya otorgado como medio para alcanzar su soberanía.

En el ejercicio de su facultad potencial o facultad legislativa respecto de las tierras y aguas como objeto de los derechos adquiridos por su soberanía, es que transmite a los particulares el dominio de las tierras y aguas, surgiendo de este modo la propiedad privada. Al hacerse esta declaración en el artículo 27 constitucional, en ejercicio de su facultad auto limitativa, el Estado y sus autoridades están obligados jurídicamente a respetar la propiedad privada, como consecuencia de la sumisión ineludible que se debe al ordenamiento supremo. Naturalmente que ese respeto a la propiedad privada, no es absoluto, pues el Estado tiene la facultad de imponerle todas las modalidades que dicte el interés público e inclusive hacerla desaparecer en cada caso concreto que se trate,

---

<sup>26</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Op. Cit. Pp.464

facultad que debe ceñirse a las limitaciones que la Constitución expresamente impone al mencionado derecho.

## **2.4 DOMINIO DIRECTO**

Acorde a la afirmación contenida en el párrafo cuarto, del artículo 27 de la Carta Magna, el dominio directo de todos los elementos minerales del subsuelo, aguas nacionales, plataformas continentales y zócalos submarinos, así como el espacio aéreo que la propia ley determina, permite ejercitar sobre estos un derecho exclusivo que comprende:

- a) Establecer un régimen jurídico con origen de Derecho Público;
- b) La forma de su utilización
- c) La forma de exploración, y
- d) La forma de explotación.

Entendiéndose que es un verdadero derecho de propiedad a favor de la nación, conforme al párrafo sexto del mencionado artículo, se consagran como características comunes, la inalienabilidad e imprescriptibilidad de tales bienes, al respecto el maestro Gabino Fraga señala que:

“ La inalienabilidad e imprescriptibilidad vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por la Nación, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada”<sup>27</sup>

Finalmente es preciso señalar que los bienes propiedad del Estado se encuentran sometidos a la jurisdicción federal, respondiendo así a los intereses del Derecho Público.

## **2.5 DOMINIO PÚBLICO**

---

<sup>27</sup> Cfr. Fraga Gabino, Op. Cit. Pp.289

Es el dominio público una de las formas en las cuales se divide el patrimonio del Estado, que comprende las cosas o bienes susceptibles de apropiación que el Estado destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo.

El concepto de dominio público ha ido evolucionando a través del tiempo; en el Derecho Romano, existieron bienes que no tenían pertenencia ni al rey, ni al senado, ni al emperador, en cuanto a su uso y disponibilidad, y se les atribuía la titularidad solo en cuanto la guarda y tenencia. Se consideraba que nadie podía hacer uso privado de ciertos bienes como el mar, las costas, las vías, etc... En España, desde muy antiguo las partidas consideraron a los ríos, caminos, puentes, puertos, como pertenecientes a todos los hombres.

En nuestra legislación el artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales contempla cuales son los bienes sujetos a Dominio Público, y que a la letra establece:

**“ARTÍCULO 6.-** Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

- I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
- III.- Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;
- IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V.- Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI.- Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;
- VII.- Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

**VIII.-** Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

**IX.-** Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

**X.-** Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;

**XI.-** Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;

**XII.-** Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

**XIII.-** Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

**XIV.-** Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

**XV.-** Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

**XVI.-** Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;

**XVII.-** Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

**XVIII.-** Los muebles de la Federación 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 estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

**XIX.-** Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

**XX.-** Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

**XXI.-** Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.”<sup>28</sup>

Podemos definir al dominio público como el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, sometidos a un régimen de derecho público, que de acuerdo con la legislación, están destinados al uso común o al servicio público, y aquellos que de manera general, están afectos a un propósito de interés colectivo y que, por lo tanto tienen la característica de inalienables e imprescriptibles.

El concepto de dominialidad publica esta integrado por cuatro elementos: 1) subjetivo; 2) objetivo; 3) teleológico, y 4) normativo.<sup>29</sup>

I. Elemento Subjetivo: El elemento subjetivo hace referencia al sujeto titular de la cosa: el Estado. Ahora bien, el sujeto titular de los bienes dominicales, no es solo el Estado, comunidad políticamente organizada, que comprende las tres instancias que consagra nuestro sistema institucional: Federación, Estado y Municipio; sino también las entidades públicas centralizadas. Estas últimas cumplen en subsidio los cometidos del estado por autorización o delegación. Los entes público centralizados, técnicamente son titulares del dominio público, si sus bienes están afectados a la prestación de un servicio público o función publica.

II. Elemento Objetivo: Este se relaciona con los objetos, bienes o cosas que integran el dominio público, cuya caracterización legal se rige por los principios del derecho privado. El concepto de cosa y todas las distinciones objetivas que de ella encontramos en el derecho privado, valen también en el derecho público. De

---

<sup>28</sup> Ley General de Bienes Nacionales, ED ISEF, 2009

<sup>29</sup> Dromi Roberto, "Manual de Derecho Administrativo Tomo III" Sexta Edición, Fundación, Centro de Estudios Administrativos, Argentina, pp. 18

manera que el dominio público se ejerce sobre bienes idénticos a aquellos sobre los cuales se ejerce la propiedad privada, pues la dominialidad es independiente de la cualidad material de las cosas. Acorde al artículo 6 de la Ley general de Bienes Nacionales, la dominialidad federal se integra por:

➤ Bienes Inmuebles: Los bienes inmuebles integrantes del dominio público, comprenden los bienes principales (suelo, mar territorial) y accesorios. Estos últimos solo se integraran al dominio público cuando contribuya permanente, directa e inmediatamente, a que el bien dominical cumpla los fines que motiven su institución.

➤ Bienes Muebles: El régimen jurídico del dominio público exige que las cosas o los bienes que lo integran físicamente tengan un relativo carácter permanente e irremplazable; si no es así no se justifica ese régimen. Por tal motivo las cosas consumibles y las fungibles no integran el dominio público, muestra de esto puede ser la papelería de oficina. Cuestión aparte merecen aquellos bienes que aun siendo fungibles, por su calidad única, especial e irreplicable pertenecen al dominio público como piezas de valor histórico o científico.

➤ Objetos Inmateriales y Derechos: Los objetos inmateriales y los derechos integran también el dominio público. Entre los derechos encontramos las servidumbres públicas, así como los derechos intelectuales. En cuanto a los objetos inmateriales el espacio aéreo y las patentes.

III. Elemento Finalista: La inclusión de una cosa o bien en el dominio público debe responder a un fin. El uso público determinante de la dominialidad puede ser directo o inmediato; e indirecto o mediato, en el primer caso se presenta por utilización de los bienes destinados al uso común, de forma individual o colectiva; en cambio el uso indirecto o mediato se presenta cuando los servicios son dados por la propia Administración Pública. Sin embargo, no es precisamente el uso directo, ni la afectación a un servicio público la finalidad esencial, sino la afectación del bien a la utilidad o comodidad común que reciben los gobernados con el uso de estos bienes.



IV. Elemento Normativo: El concepto de dominio público supone el sometimiento de los bienes a un régimen de derecho público, condición sine qua non de la dominialidad pública. No habiendo bienes públicos naturales o por derecho natural, sino únicamente por declaración legal, el acto estatal que establezca la dominialidad de una cosa – cualquiera sea el origen o índole de ella –, es siempre atributivo del carácter público del bien, pues su carácter dominial dependerá siempre de una norma legal. A través de esta normatividad se determina la jurisdicción a que están sujetos los bienes del dominio público; la propiedad pública del Estado; la categoría de bienes que integran dicha dominialidad; sus características y limitaciones; el uso de los mismos; la forma, términos y condiciones conforme a los cuales serán aprovechados y explotados por los particulares. El régimen jurídico del dominio público se caracteriza por ser de excepción e interpretación estricta: en su conjunto solo es aplicable a los bienes dominiales.

La creación e incorporación de bienes al dominio público siempre dependerá de lo que se establezca en cada ordenamiento jurídico en particular, en virtud de que la dominialidad pública es un concepto jurídico cuya existencia depende de la voluntad del legislador federal o estatal, según sea el caso.

En esta medida, la declaración o atribución del carácter público de las cosas solo puede efectuarse por una ley formal emanada del Congreso de la Unión, o de los congresos locales e incluso la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el ámbito federal este acto legislativo lo constituye la Ley General de Bienes Nacionales, quien conforme a la doctrina y a su naturaleza los ha clasificado como:

✓ Bienes del Dominio Natural.- Él dominio natural se integra con aquellos bienes tomados en el estado en que la naturaleza los presenta (mar, suelo, playas, aguas, espacio aéreo).

✓ Bienes del Dominio Artificial.- El dominio artificial, por su parte, se constituye con los bienes cuya creación o existencia depende de un hecho humano (monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, edificios destinados a oficinas publicas, puentes, caminos,...)

Esta distinción resulta importante, pues a través de ella podemos determinar si la creación del dominio público es suficiente para considerar que un bien determinado queda incorporado a la ley, o además requiere de un acto administrativo de las autoridades competentes, para su incorporación al dominio público. Para tal efecto hay que tomar en cuenta que la afectación de un bien al dominio público es la manifestación de voluntad del poder público, en virtud de la cual la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad, a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparen a este, o de hecho se utilicen en esos fines; en consecuencia, no es lo mismo creación de dominialidad y afectación.

En el caso de bienes de dominio público, la incorporación o afectación se origina por el acto que crea la dominialidad, es decir la ley. Se trata de una afectación ministerial, pues opera automática y simultáneamente al producirse el acto legislativo. En cambio, tratándose de bienes de dominio público artificial, se necesita de un acto administrativo posterior que determine dicha afectación, y que en nuestro sistema se denomina decreto de incorporación, o bien a través de un acuerdo de destino. Tratándose de inmuebles federales, independientemente de lo ya mencionado, su incorporación al dominio público puede darse por hechos que provengan de la administración pública, bastando solamente la utilización del bien a un servicio público, una incorporación *de hecho*, conforme a lo establecido por el artículo 5 fracción quinta y el artículo 60 fracción primera ambos pertenecientes a la Ley General de Bienes Nacionales.

No obstante no hay que olvidar que el acto administrativo no puede ser fuente atributiva del carácter público de una cosa, la administración solo podrá crear los bienes que integran el dominio público llamado artificial (plazas, calles, caminos); pero la condición jurídica de esos bienes creados, no deriva de acto administrativo

alguno, sino de ley. No hay que confundir afectación del bien al uso público, con la atribución del carácter público de los bienes. Solo la ley es el medio jurídico idóneo para establecer que cosas son públicas y cuales privadas, aunque la afectación pueda hacerla el Poder Ejecutivo por acto administrativo. Cabe señalar que los inmuebles federales serán resguardados por la Federación bajo su jurisdicción exclusiva, atendiendo que en caso de que el mismo desee afectar o destinar un inmueble para un servicio público o para el uso común cuya residencia se encuentre en una entidad federativa, es indispensable notificar a la legislatura local, la cual dará su consentimiento o en caso de haber negativa, quedara bajo la jurisdicción de la entidad, conforme a lo que establece el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Dentro del mismo tenor existe la desafectación tacita la cual Roberto Dromi<sup>30</sup> indica que se presenta cuando los bienes del dominio público dejan de poseer tal carácter, no por cambiar su calificación, sino porque la cesación de esa calidad se debe a un hecho exterior de la naturaleza o a una transformación en su estado externo, ejemplo es un río que es desecado natural o artificialmente.

Los bienes de dominio público presentan dos caracteres jurídicos importantes:

- **INALIENABILIDAD:** Consiste en que los bienes que integran el dominio público no están sujetos al comercio jurídico ordinario, razón por la cual no pueden ser objeto de compraventa, hipoteca, usufructo y otros derechos reales. Su concesión a los particulares no les confiere derechos reales. No pueden ser embargables, la razón que impide el embargo de bienes del dominio público esta en la falta de autoridad y jurisdicción de los jueces para cambiar el destino de aquellos, ya que tal cambio incumbe a la administración.
- **IMPRESCRIPTIBILIDAD:** Este se constituye en virtud de que los particulares no pueden ejercer sobre ellos actos de posesión, ni provisional ni definitiva y, por lo tanto, no es posible que se genere la prescripción adquisitiva.

---

<sup>30</sup> Dromi Roberto, Op. Cit., pp.32

Es de recalcar que los inmuebles pertenecientes a las entidades paraestatales no forman parte del dominio público de la federación, las entidades podrán adquirir por sí mismas el dominio o el uso de los inmuebles necesarios para la realización de su objeto o fines, así como realizar cualquier acto jurídico sobre inmuebles de su propiedad, sujetándose a las normas y bases que establezcan sus órganos de gobierno, en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los inmuebles propiedad de las entidades, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común. Las entidades que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, como el predial.

### **2.5.1 BIENES DE USO COMUN**

Son aquellos bienes cuyo uso pueden realizar todas las personas en forma directa, individual o colectivamente por su sola condición de tales, sujetándose a la obligación de observar las disposiciones reglamentarias dictadas por la autoridad competente. Nuestra legislación los contempla dentro de la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 7, el cual a letra dice:

**“ARTÍCULO 7.** - Son bienes de uso común:

- I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;
- II.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;
- III.- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;
- IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V.- La zona federal marítimo terrestre;
- VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- VII.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

**VIII.-** Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

**IX.-** Las riberas y zonas federales de las corrientes;

**X.-** Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

**XI.-** Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

**XII.-** Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

**XIII.-** Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

**XIV.-** Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.”<sup>31</sup>

Los bienes de uso común se caracterizan con base en su propia naturaleza por ser:

❖ **LIBRES:** Esta característica atiende a que no está sujeta a ninguna autorización administrativa previa para utilizarlo, un ejemplo se refleja en el uso de un puente; el único límite que puede imponérsele es el que resulte de su conservación.

❖ **GRATUITOS:** El principio general es que el uso común de los bienes dominicales es gratuito; sin perjuicio de ello, en ciertos casos se convierte en oneroso, una muestra es la carretera concesionada para su construcción, donde se cobra un peaje para su tránsito. La onerosidad del uso debe emanar de un texto legal o hallarse autorizado por este.

---

<sup>31</sup> Ley General de Bienes Nacionales, ED ISEF, 2009

❖ IMPERSONAL: El uso común se distingue del uso especial por el carácter impersonal del usuario.

❖ ILIMITADO: Existe el uso común, mientras el bien permanezca afectado al bien público.

❖ SITUACIÓN JURÍDICA: Pese a que diversos juristas consideran a los bienes de uso común como un interés simple dentro de la esfera jurídica del gobernado, es más bien un derecho subjetivo al uso común que permite la protección y conservación del mismo bien.

El artículo 27 párrafo quinto de la Ley Suprema establece que:

**“ARTÍCULO 27. -....**

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 o 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; la 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.”<sup>32</sup>

El uso común es una característica de los bienes del dominio público, es precisamente su irreductibilidad a la propiedad privada lo que lo hace pertenecer a la nación entendiéndose por esta al Estado Soberano. Dentro de estos bienes hay que distinguir aquellos cuyo uso común se determina en razón de su naturaleza intrínseca y aquellos cuyo uso común se establece en razón de un acto que específicamente lo destine para tales fines. Precisamente en esta doble fuente de uso común de los bienes que se puede establecer su titularidad. Un bien del dominio público pertenecerá a una entidad federativa o a un municipio cuando las autoridades de una u otro lleven a cabo ese acto por el cual incorporen específicamente ese bien a su respectivo dominio público. En tanto ese acto concreto no sé de, así el bien de que se trate se encuentre en su circunscripción territorial, si su uso común tan solo se determina en razón de su naturaleza física dicho bien pertenecerá al dominio público de la federación. En conclusión los bienes del dominio público de la nación cuyo uso común se determine exclusivamente por su naturaleza física sin concurrir un acto específico de las autoridades de los Estados o Municipios pertenecerán a la Federación.

### **2.5.2 BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO**

Ya mencionado anteriormente los bienes dominicales pueden ser objeto de uso indirecto, el cual comprende la prestación de servicios públicos, por lo que, la utilización de los bienes de esta categoría, es una cuestión de orden administrativo

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, 2009

interno que, por regla general, no da lugar a relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados, en virtud de que los usuarios emplean el dominio público pero no tienen acceso al mismo, sino por intermedio del servicio público y en la medida en que son admitidos por el.

La Ley General de Bienes Nacionales hace una enumeración de los bienes destinados a un servicio público, con arreglo a dos criterios: uno se refiere a los bienes destinados a la residencia de los poderes públicos y el otro a los bienes destinados a atender concretamente ciertas necesidades públicas cuya satisfacción está encomendada al Estado; entre estos últimos se encuentran los bienes que son propiedad del Estado y que se destinan a la prestación de servicios públicos; los que configuran un patrimonio estatal de afectación en cuanto son asignados, sin transmitir la propiedad, a los organismos descentralizados para permitirles que cumplan con sus fines, que son algunos de los que tiene el Estado y, además, los adquiridos por los organismos descentralizados y que, por ende, ingresaron a su patrimonio, siempre que en ambos casos se *destinen* a infraestructura, reservas y unidades industriales, o sean asignados a la exploración, explotación, transformación o distribución de recursos naturales y prestación de servicios, o sean utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, siempre que éstos se relacionen con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, o sean utilizados en la prestación de un servicio público, dejando por ello de ser propiedad de los organismos descentralizados para incorporarse a la de la Federación como bienes del dominio público.

La Ley General de Bienes Nacionales detalla en su artículo 59 estos bienes:

**“ARTÍCULO 59.** - Están destinados a un servicio público, los siguientes inmuebles federales:

I.- Los recintos permanentes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;

II.- Los destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;



- III.- Los destinados al servicio de las dependencias y entidades;
- IV.- Los destinados al servicio de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o de sus respectivas entidades paraestatales;
- V.- Los destinados al servicio de la Procuraduría General de la República, de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y de las instituciones de carácter federal o local con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de las Constituciones de los Estados;
- VI.- Los que se adquieran mediante actos jurídicos en cuya formalización intervenga la Secretaría, en los términos de esta Ley, siempre y cuando en los mismos se determine la dependencia o entidad a la que se destinará el inmueble y el uso al que estará dedicado, y
- VII.- Los que se adquieran por expropiación en los que se determine como destinataria a una dependencia, con excepción de aquéllos que se adquieran con fines de regularización de la tenencia de la tierra o en materia de vivienda y desarrollo urbano.”<sup>33</sup>

Este destino el cual consiste en el acto administrativo por el que un órgano administrativo competente otorga un derecho a favor de otro órgano administrativo del Estado para el uso, - con base en el artículo 61 de la Ley General de Bienes Nacionales - se formalizara mediante acuerdo de la Secretaria de la Función Publica, excepto tratándose de áreas de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, en cuyo caso la emisión del acuerdo corresponderá a la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

## **2.6 BIENES DEL DOMINIO PRIVADO**

Los bienes que no están afectados al uso público directo o indirecto, por no estar destinados al uso común o a la prestación del servicio público o a un propósito de interés general, constituyen el dominio privado del Estado. Este dominio constituye una propiedad privada del Estado, por ello los bienes del dominio privado se encuentran sometidos bajo el mismo título y en las mismas condiciones que los pertenecientes a los particulares.

---

<sup>33</sup> Ley General de Bienes Nacionales, ED ISEF, 2009

La nueva Ley General de Bienes Nacionales no contempla el régimen del dominio privado de la Federación, ya que considero que su regulación era obsoleta. Esto deja que el único régimen jurídico a que están sometidos los bienes inmuebles y muebles nacionales es el régimen de dominio público. En esta medida el Estado no debe mantener otro tipo de bienes que estén ociosos o desaprovechados, cuyo control, vigilancia, mantenimiento, conservación y protección generan costos, en detrimento de los recursos económicos del propio Estado.

Por ello de acuerdo con lo previsto en los artículos 25, 29 fracciones VI y VII, y 84, de la Ley General de Bienes Nacionales en vigor, todos los bienes que conserve el Estado deben destinarse a cumplir con los fines públicos que tiene a su cargo. Conforme a lo previsto en el artículo 84 de la Ley ya citada:

**“ARTÍCULO 84.** - Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

**I.-** Enajenación a título oneroso;

**II.-** Permuta con las entidades; los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o con sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares, respecto de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

**III.-** Enajenación a título oneroso o gratuito, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;

**IV.-** Venta a los propietarios de los predios colindantes, de los terrenos que habiendo constituido vías públicas hubiesen sido retirados de dicho servicio, o los bordos, zanjas, setos, vallados u otros elementos divisorios que les hayan servido de límite. Si fueren varios los colindantes y desearan ejercer este derecho, la venta se hará a prorrata;

**V.-** Donación a favor de organismos descentralizados de carácter federal cuyo objeto sea educativo o de salud;

**VI.-** Enajenación onerosa o aportación al patrimonio de entidades;

- VII.-** Afectación a fondos de fideicomisos públicos en los que el Gobierno Federal sea fideicomitente o fideicomisario;
- VIII.-** Indemnización como pago en especie por las expropiaciones y afectaciones previstas en el artículo 90 de esta Ley;
- IX.-** Enajenación al último propietario del inmueble que se hubiere adquirido por vías de derecho público, cuando vaya a ser vendido;
- X.-** Donación a favor de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de asistencia social; para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el financiamiento, amortización o construcción de obras públicas, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo;
- XI.-** Enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, o para la realización de programas de vivienda y desarrollo urbano;
- XII.-** Arrendamiento, comodato o usufructo a favor de instituciones que realicen actividades de asistencia social o labores de investigación científica, siempre que no persigan fines de lucro;
- XIII.-** Enajenación a título oneroso o gratuito, arrendamiento o comodato a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, para el cumplimiento de sus fines;
- XIV.-** Arrendamiento en forma total o parcial, y
- XV.-** Los demás actos de carácter oneroso que se justifiquen en términos de esta Ley o de las leyes aplicables.

Los inmuebles federales considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, no podrán ser objeto de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación.

Los inmuebles federales señalados en el párrafo anterior, con excepción de aquéllos nacionalizados a que se refiere el artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes o después de su promulgación, podrán ser otorgados en comodato a favor de personas de

derecho privado que no tengan fines de lucro, siempre y cuando garanticen su uso social, y se comprometan a absorber los costos de restauración, conservación y mantenimiento necesarios y a dar a los inmuebles un uso compatible con su naturaleza.

En los casos en que la Federación ejerza la posesión, control o administración de un inmueble a título de dueño, sin contar con el instrumento de propiedad correspondiente, podrá ceder los derechos posesorios a título oneroso o gratuito en los supuestos establecidos en este artículo relativos a la enajenación de inmuebles en que sea procedente la desincorporación del régimen de dominio público de la Federación.

Para llevar a cabo los actos de disposición que tengan el carácter de gratuitos a que se refiere este artículo, deberá contarse con el respectivo dictamen que justifique la operación.

Los ingresos que se obtengan por la venta de inmuebles federales deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación. Las contribuciones y demás gastos que cubra la Secretaría para efectuar la venta de los inmuebles federales, serán con cargo al producto de la venta. Para recuperar dichos gastos, la Secretaría efectuará los trámites presupuestarios procedentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo que dispongan los ordenamientos en materia presupuestaria y fiscal que resulten aplicables.

Cuando las dependencias pongan a disposición de la Secretaría para su venta los inmuebles federales que estén a su servicio, o la propia Secretaría proceda a su enajenación, se les podrá otorgar un porcentaje de los ingresos que se obtengan por su venta para que el monto correspondiente lo apliquen al mejoramiento de las áreas en las que se presten servicios a la ciudadanía en términos de lo que disponga el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>34</sup>

La desincorporación del régimen de dominio público, tendría el efecto de suprimir únicamente la naturaleza de inalienables de los bienes de que se trate,

---

<sup>34</sup> Ley General de Bienes Nacionales, ED ISEF, 2009

para estar en posibilidad de enajenarlos, conservando los demás atributos del mismo régimen.

## **2.7 TERRENOS BALDIOS**

Son aquellos terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos. Estos terrenos serán inembargables e imprescriptibles conforme a su régimen jurídico mismo que se encuentra plasmado dentro del artículo 157 y 158 de la Ley Agraria. La Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

## **2.8 FORMAS DE ADQUIRIR BIENES POR PARTE DEL ESTADO**

### **2.8.1 EXPROPIACIÓN**

Suele ocurrir que el Estado, lato sensu, para cumplir cometidos que le son propios y, como tales, de interés público, pueda necesitar echar mano de bienes, de diferente clase y naturaleza, propiedad de los particulares. En tales supuestos, como es comprensible, se produce una colisión entre el interés particular, decidido a mantener y conservar su propiedad y el interés colectivo, que requiere que el particular sea privado de ese bien para que pueda ser destinado a una finalidad de utilidad pública, conflicto que no puede resolverse sino por el predominio indiscutible del interés público.

Nace así el instituto jurídico de la expropiación que, etimológica y originariamente, constituye "el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad y supone, por lo mismo, un acto de autoridad con poder suficiente para hacer esa privación y la falta de consentimiento del dueño que la sufre".

Clemente de Diego escribe: "Si apropiación (del latín *appropriato*, de *ad* y *propriato*) significa el acto de apoderarse de una cosa, de aprehenderla, de entrar en conexión y contacto con ella, estableciendo la relación de propiedad que, al ser disciplinada por el derecho objetivo, se desdobra en facultades y atribuciones de goce y disposición para el titular, para el dueño, y en deberes de abstención y respeto para los demás; expropiación (de las latinas *ex*, fuera y *propriato*) significa la extinción de esa relación, la decadencia de ese poder y anulación de esas facultades y atribuciones. Apropiación es ocupación y toma de posesión con el alcance, en su caso, de adquisición del dominio; expropiación es desposesión, pérdida, privación o extinción del dominio."<sup>35</sup>

Como acto de autoridad que lesiona un derecho privado tan respetable como es la propiedad, las Constituciones han puesto un límite a las expropiaciones, límite que la nuestra establece en el párrafo segundo del artículo 27, con el siguiente enunciado: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Las limitaciones puestas al Estado en su acción de expropiar han ocasionado que por expropiación, en su sentido actual, se entienda restrictivamente el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por una causa de utilidad pública y a cambio la indemnización correspondiente.

Son las limitaciones a la propiedad privada en interés público, aquellas que inciden directamente sobre lo absoluto, lo exclusivo y lo perpetuo de la propiedad y que,

---

<sup>35</sup> Diego y Gutiérrez Felipe Clemente, "Dictámenes Jurídicos Tomo I" Primera Edición, ED Bosch, Barcelona, 1958, pp. 125

con relación a este último carácter, la limitación tiene como efecto jurídico la privación de la propiedad o, si se quiere, la extinción del dominio. Esta extinción -máxima lesión a la esfera de los derechos individuales patrimoniales- es denominada expropiación.

Se ha dicho que la expropiación, considerada en abstracto, es una especie de limitación a la consistencia del derecho de propiedad, cuyo efecto jurídico se traduce en la extinción definitiva de la propiedad, en beneficio de intereses públicos. Esta extinción, en los Estados que reconocen y garantizan el derecho de propiedad, aun considerándolo como una función social, importa por ello mismo el derecho de indemnización en beneficio del titular del bien expropiado. Además, como una garantía constitucional de la propiedad privada, las cartas políticas prescriben como una condición sine qua non la declaración legislativa de utilidad pública o interés público del bien o bienes objeto de expropiación. Como una consecuencia de esta declaración, el bien o bienes afectados por la misma quedan sujetos a un régimen jurídico especial.

Infiérase de lo expuesto que la relación jurídica de toda expropiación está constituida por los siguientes elementos:

✓ Causa expropiante:

Es de advertir, como señala Zanobini, que al hablar de "causa de la expropiación" no ha de entenderse la causa jurídica de la misma, que consiste en el fin inmediato del acto, o sea, la transferencia de la propiedad, sino en la causa natural, esto es, la razón de ser en virtud de la cual el Estado es inducido a tal transferencia. El móvil, la razón de ser, es decir, la causa de la expropiación, es la utilidad pública. La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades y, por tanto, para que haya utilidad pública, se requieren los siguientes elementos:

- I. Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
- II. Un objeto considerado capaz de satisfacer esa necesidad.

III. El posible destino, en concreto, del objeto a la satisfacción de la necesidad.

La expropiación, desde este punto de vista, es un medio por el que el Estado adquiere un satisfactor determinado para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública. La noción de utilidad pública no tiene un significado estático o fijo, sino que aparece, por el contrario, como esencialmente dinámico y variable en el lugar y en el tiempo. Por ello, Bielsa ha manifestado que se trata de un "concepto contingente, circunstancial"<sup>36</sup>. Es por eso que los constituyentes, como resguardo suficiente para precisar cuándo existe tal utilidad pública, previeron que su calificación correspondía, en cada caso, al órgano legislativo, que recogería las ideas existentes al respecto en cada momento en que deba disponerse una expropiación.

✓ Objeto de la expropiación.

El objeto de la expropiación ha sido materia de controversia en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia. Sin embargo, no se discute con referencia a los bienes inmuebles. El motivo conceptual de la exclusión de los muebles de las legislaciones expropiatorias -dice Legón- debe buscarse en un arraigado sedimento histórico. Todo el régimen feudal reposaba sobre la tierra y la jerarquía de las personas se graduaba de acuerdo a la importancia de su propiedad raíz. El menosprecio por esta categoría de bienes se traduce en el adagio de los glosadores: *res mobilis, res vilis*<sup>37</sup>. Además, los bienes muebles tienen el carácter de fungibles y pueden ser más fácilmente adquiridos por la vía del contrato.

Desde el punto de vista conceptual - no en relación al derecho positivo de un determinado Estado -, todos los bienes - cosas, propiamente dichas y derechos - pueden ser objeto de expropiación. Esta extensión tiene su fundamento en la causa expropiante, la utilidad pública, para cuya realización es necesaria la extinción de la propiedad privada, cualquiera que sea su naturaleza. La limitación

---

<sup>36</sup> Bielsa Rafael, Op. Cit., pp. 670

<sup>37</sup> Legón Fernando A., "Tratado de los Derechos Reales en el Código y en la Reforma" Primera Edición, ED V. Abeledo, Argentina 1940, pp.80



del objeto a los bienes inmuebles haría imposible la satisfacción de la razón de ser del instituto expropiatorio.

Por otra parte, la expropiación es una especie de limitación al derecho de propiedad y, por consiguiente, está convincentemente vinculado al concepto de la propiedad y, según sea su sentido y alcance, será la extensión que deba darse al objeto sobre el que se ejerce el poder expropiatorio. Ese sentido y alcance, en ninguno de los Estatutos Fundamentales o Cartas Políticas contemporáneas, es restringido; por el contrario, abarca todos los bienes y derechos.

✓ Los sujetos de la relación expropiatoria.

En otra forma, ¿cuál es el sujeto expropiante y cuál es el sujeto expropiado? En relación con este último, la doctrina es absolutamente pacífica: es el titular del bien declarado de utilidad pública, denominado sujeto pasivo. En cuanto al sujeto expropiante -sujeto activo- se dice comúnmente que, además del Estado, pueden ser sujetos expropiantes todas las personas jurídico-públicas y aun las privadas, siempre que sean concesionarias de servicios u obras públicas. Sin embargo, estos sujetos activos deben entenderse solamente como los beneficiarios de los bienes expropiados, por cuanto el poder de expropiación pertenece exclusivamente al Estado y no a los sujetos en cuyo beneficio los bienes objeto de la declaración de utilidad pública cambian de titular. El ente eventualmente distinto del Estado que debe utilizar el bien expropiado, no tiene ningún derecho subjetivo contra él para exigir la intervención de sus órganos en el procedimiento expropiatorio. Por la naturaleza de los órganos que intervienen en el procedimiento y por la naturaleza de las funciones que ejercen, tratase siempre de una actividad que el Estado ejercita *nomine proprio*, para el cumplimiento de un fin que también le es propio, actividad que requiere el empleo de la potestad de imperio de que está investido.

Así pues, el poder de expropiación es privativo y excluyente del Estado, aunque en beneficio de otros sujetos distintos del mismo y, por consiguiente, la relación jurídica de la expropiación sólo se establece entre el Estado y el expropiado o

sujeto pasivo, no entre éste y los eventuales beneficiarios del bien expropiado, que algunos autores denominan sujetos activos indirectos.

✓ La indemnización.

Es principio elemental de economía financiera, declarado en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que las cargas públicas deben distribuirse proporcional y equitativamente, lo cual no quedaría satisfecho con la desposesión lisa y llana que se hiciera a un individuo de sus bienes, en beneficio de la colectividad, pues, en ese caso, la carga sería soportada indebidamente por el expropiado. Por tal razón, la expropiación, en sí misma, no puede ser una fuente de acrecentamiento de los bienes del Estado, ni tampoco una merma en el patrimonio de quien la sufre. El Estado debe sostener sus gastos con las contribuciones necesarias, según el sistema de tributación que tenga establecido, en el cual el expropiado podrá participar al igual que cualquier otro individuo, pero sin relación alguna con la expropiación. Es por ello que el Estado, al quitar sus bienes a un individuo para destinarlos a satisfacer necesidades públicas, debe indemnizarlo.

Indemnizar significa resarcir el daño, o sea, la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio. En el derecho común, el daño se repara restituyendo la cosa al estado en que se encontraba antes de sufrirlo o entregando otra del mismo género y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar igual que como se encontraba anteriormente y, sólo en caso de que esos medios de liberación no sean posibles, deberá resarcirse el daño, cubriendo su valor en dinero. No obstante, tratándose de la expropiación, esta última solución es la única posible, puesto que la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario.

Se dice, con razón, que la determinación de la indemnización que se debe abonar al expropiado constituye el tema que mayores problemas plantea en esta materia, lo cual resulta no sólo de las cuestiones de índole económico-financiera que deben resolverse, sino también del hecho concurrente de que la adquisición del dominio del bien expropiado debe corresponderse con el pago que se hace al antiguo

propietario, el que debe ser de una índole tal que su patrimonio quede sin daño, es decir, indemne.

La indemnización, en efecto, debe restituir integralmente al propietario el mismo valor económico del cual se le priva y cubrir, además, los daños y perjuicios que son consecuencia de la expropiación.

Existe consenso casi general en el sentido de que la indemnización, en la expropiación, no constituye un "precio" con el que se paga la adquisición del bien expropiado, sino que su naturaleza jurídica es la de un resarcimiento de los daños patrimoniales sufridos por el propietario, por motivos que son de utilidad pública y que no tiene por qué soportar.

### **2.8.2 DECOMISO**

El *Diccionario Jurídico Mexicano* editado por el *Instituto de Investigaciones Jurídicas* lo define como:

“Del latino *de commissum*, que significa crimen, objeto confiscado. Incautarse el fisco de algún objeto, como castigo al que ha querido hacer contrabando. Es la privación de los bienes de una persona, decretada por la autoridad judicial a favor del Estado, aplicada como sanción a una fracción.”<sup>38</sup>

El decomiso es una sanción impuesta por un juez declarando la pérdida de la propiedad o posesión de los objetos con los cuales se ha cometido un delito o son objeto del mismo. Generalmente esos objetos se transfieren su propiedad al Estado y en los casos de objetos de uso ilícito o prohibido se ordena su destrucción. En ningún caso el Estado paga indemnización, ni contraprestación ya que se trata de una sanción.

La base constitucional para establecer la sanción del decomiso esta prevista en el artículo 22, segundo párrafo, la cual ordena que:

---

<sup>38</sup> Ramírez Gutiérrez José Othon, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1983

“No se considerara como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en términos del artículo 109.”<sup>39</sup>

### **2.8.3 REQUISICION**

La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente. La situación jurídica que se define varía según se trate de un acto realizado en tiempos de paz o en los casos a que se refieren los artículos 16 último párrafo y 29 de la Constitución. El derecho mexicano ha extendido, el concepto de requisición en tiempo de paz, apremiado por graves problemas económicos como el acaparamiento y alza de las sustancias, y la paralización de un servicio público.

En la requisición civil – que señala el tránsito de la requisición castrense – el procedimiento es rápido y violento porque la Administración toma sus providencias con urgencia, tomando y pagando enseguida en un procedimiento administrativo, en el que la administración fija el monto de la indemnización que deba pagarse al particular requisado. La requisición se puede realizar en propiedad o en uso. La primera opera en materia de bienes muebles. La requisición en inmuebles solo se realiza en uso, por razones de interés general y de acuerdo con lo que establezcan las leyes, y siempre en forma temporal.

Los casos que la ley consigna para ejercer el poder de requisición en nuestro derecho, son los siguientes:

- a. Los casos de suspensión de garantías a que alude el artículo 29 de la Ley Suprema, o sea en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o

---

<sup>39</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, 2009

cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. Es requisito indispensable para que opere la requisición que se cumplan todos los preceptos que enumera dicho precepto.

b. La requisición militar en tiempo de guerra a la que alude el artículo 16 último párrafo de la Constitución, que ordena:

“En tiempos de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

c. La requisición administrativa para casos excepcionales y urgentes de acuerdo a las leyes respectivas.

#### **2.8.4 CONFISCACION**

La confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización es una confiscación.

Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad que forma parte de las penas pecuniarias en beneficio del Estado, por un funcionario o empleado público, investido de una representación legal, que desposee ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. Si la persona que se ostenta como funcionario no tiene legalmente ese carácter incurre en un delito del orden común.

El artículo 14 de la Constitución establece en su primer párrafo este principio:

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente

establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”<sup>40</sup>

El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 22 de la Ley Suprema el cual ordena:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.”<sup>41</sup>

### **2.8.5 DONACIONES**

Atendiendo a la naturaleza del acto, la donación se encuentra sujeta a la voluntad unilateral de las personas físicas y morales, que deseen transmitir de manera libre y sin que medie coerción, bienes muebles e inmuebles, así como derechos para que el Estado disponga de ellos de forma absoluta. Este acto que se rige por el Derecho Privado, limitara al Estado en su actuación como donatario con todos los derechos y obligaciones otorgadas por la Ley. El Estado podrá de manera unilateral una vez detentando jurídica, virtual o físicamente el bien, afectarlo a un servicio público o al uso común, así como enajenarlo en la forma que lo crea conveniente.

### **2.8.6 BENEFICENCIA PUBLICA**

---

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaria de Gobernación, Primera Edición, 2009

<sup>41</sup> *Ibid.*

La palabra "beneficencia" proviene del latín "benefacere" que quiere decir "hacer el bien", en nuestro País los orígenes de las acciones de beneficencia se remontan a la época colonial y no fue hasta la segunda mitad del siglo pasado, en que las tareas de beneficencia fueron asumidas por el estado mexicano a raíz de la promulgación de las "Leyes de Reforma", en marzo de 1861.

La Beneficencia Publica es un órgano administrativo, no lucrativo, desconcentrado y subordinado de la Secretaria de Salud con capacidad para poseer un patrimonio propio, destinado a la realización de sus objetivos Como fuente de integración de su patrimonio inmobiliario, la Beneficencia Pública fue contemplada como heredera en los juicios sucesorios desde el Código Civil de 1884, el cual en su artículo 3634 disponía que a falta de los herederos, la Beneficencia Pública se aplicara a partes iguales a la propia Beneficencia y al Fisco Federal.

En congruencia con la fracción III del artículo 27 Constitucional, la cual establece que las Instituciones de Beneficencia únicamente pueden poseer los bienes necesarios para su objeto, el Código Civil de 1928 dispone en su artículo 1637 que si entre los bienes integrantes de la masa hereditaria existen algunos de los referidos en el artículo 27 Constitucional, deberán venderse en subasta pública antes de su adjudicación, aplicando el producto de la venta a la Beneficencia Pública.

Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1990 se contempla que los bienes que la Beneficencia Pública tenga en propiedad o en administración pueden enajenarse siempre y cuando no tengan vocación asistencial, que las operaciones se realicen al contado y al precio que se fije en el avalúo correspondiente.

Los fundamentos legales que dan competencia a la Secretaría de Salud para administrar el Patrimonio de la Beneficencia Pública son: el artículo 27 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 39 fracción

III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1990 y los artículos 2o, 7o fracción XXI, 36, 37, 38 y 39 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. De conformidad con las normas legales antes citadas, el Gobierno Federal únicamente ejerce funciones de protección, cuidado y administración, respecto de los bienes propiedad de la Beneficencia Pública.

Adicionalmente diversas disposiciones otorgan derechos a la Beneficencia Pública como lo son: Artículos 1636 y 1637 del Código Civil, Artículo 815 del Código de Procedimientos Civiles, Artículo 228 V de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, Artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las atribuciones que corresponden al órgano desconcentrado Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, se encuentran en el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

### **2.8.7 EXTINCION DE DOMINIO**

Son muy variados los actos jurídicos y procedimientos a través de los cuales el Estado adquiere sus bienes. En este caso una nueva figura jurídica implementada por el Estado para adquirir aquellos bienes instrumento, objeto o producto del delito, se estableció a través de la Ley Federal de Extinción de Dominio. Su finalidad es la de contar con un instrumento jurídico que conduzca a evitar que los patrimonios adquiridos ilícitamente se incrementen, utilizando una acción de carácter real, con la cual quedará claro, bajo amenaza, que quien adquiera un bien adquiere igualmente una responsabilidad que trasciende lo meramente personal.

Haciendo a un costado lo concerniente a la materia penal, me enfocare en la cuestión de destino de los bienes inmuebles y su forma de adjudicación por parte del Estado



Podemos definir a la Extinción de Dominio como la pérdida de los derechos de propiedad de aquellos bienes (muebles o inmuebles) que sean instrumento, objeto o producto del delito a favor del Estado sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. Estos bienes son debidamente delimitados por la propia ley y son aquellas cosas materiales que no estén excluidas del comercio, ya sean muebles o inmuebles, y todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos y productos, susceptibles de apropiación. La acción de extinción de dominio es de carácter real, de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder, o lo haya adquirido.

Conforme al artículo 22 de la Constitución, se ordena que:

“... I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de *delincuencia* organizada, *delitos* contra la *salud*, *secuestro*, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o *producto* del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo *conocimiento* de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de *delincuencia* organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

Toda persona que se considere afectada podrá interponer los *recursos*

respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de

buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes...”<sup>42</sup>

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público, su procedimiento será distinto e independiente del que se sigue en materia penal, que se haya iniciado simultáneamente, que se haya desprendido, o en la que tuviera origen; el Juez a solicitud fundada del Ministerio Público, podrá imponer las medidas cautelares necesarias para garantizar la conservación de los bienes materia de la acción de extinción de dominio, el juicio tendrá el carácter de sumario y estará circunscrito al Derecho Administrativo. Es en este tema en lo que a mi opinión obedece debería ser un juicio de carácter civil, pues como lo ordena el Código Civil Federal:

“Artículo 13. - La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas:

IV.- La constitución régimen y extinción de los derechos reales sobre inmuebles, así como los contratos de arrendamiento y de uso temporal de tales bienes, y los bienes muebles, se regirán por el derecho del lugar de su ubicación, aunque sus titulares sean extranjeros...”<sup>43</sup>

Actualizando así su competencia al Derecho Civil y no al Derecho Administrativo como sé esta imponiendo.

La sentencia deberá declarar la extinción del dominio o la improcedencia de la acción. En este último caso, el Juez resolverá sobre el levantamiento de las medidas cautelares que se hayan impuesto y la persona a la que se hará la devolución de los mismos. El Juez, al dictar la sentencia, determinará procedente la extinción de dominio de los bienes materia del procedimiento siempre que el Ministerio Público:

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, 2009

<sup>43</sup> Código Civil Federal, ED Isef, México, 2010

- I. Acredite plenamente los elementos del cuerpo del delito por el que se ejerció la acción;
- II. Acreditar que los bienes son producto, instrumento, objeto o producto del delito;
- III. En los casos a que en que el bien pertenezca a un tercero y este tenga total desconocimiento del destino dado a su propiedad, probando plenamente la actuación de mala fe del tercero, y
- IV. En los casos en que el inmueble haya sido titulado a nombre de un tercero, se pruebe la procedencia ilícita de dichos bienes.

En caso de que se dicte sentencia que declare la extinción de dominio de los bienes, el juez también podrá declarar la extinción de otros derechos reales, principales o accesorios, o personales sobre éstos, si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio.

Una vez que cause ejecutoria la sentencia que resuelva la extinción del bien, el Juez ordenará su ejecución y la aplicación de los bienes a favor del Estado, en los términos de lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Los bienes sobre los que sea declarada la extinción de dominio o el producto de la enajenación de los mismos serán adjudicados al Gobierno Federal y puestos a disposición para su destino final a través del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para efectos de la actuación del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en su carácter de mandatario, cuando haya contradicción entre dos o más sentencias, prevalecerá la sentencia que se dicte en el procedimiento de extinción de dominio salvo que no se haya acreditado cuerpo del delito.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes no podrá disponer de los bienes, aún y cuando haya sido decretada la extinción de dominio, si en alguna causa penal se ha ordenado la conservación de éstos por sus efectos probatorios,

siempre que dicho auto o resolución haya sido notificado previamente al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

El valor de realización de los bienes y sus frutos, cuyo dominio haya sido declarado extinto, mediante sentencia ejecutoriada se destinarán, a la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, y las reclamaciones procedentes por créditos garantizados. El Ministerio Público se subrogará en los derechos de la víctima u ofendido reconocidos en el proceso penal, que se deriven del pago de reparación de los daños que realice conforme a esta Ley.

En los casos en que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes no esté en condiciones de enajenar los bienes de extinción de dominio, a fin de que su valor se distribuya conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, dispondrá de los mismos en términos de su ley.

Los remanentes del valor de los bienes que resulten una vez aplicados los recursos correspondientes a la reparación del daño del ofendido, se depositarán por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en el Fondo a que se refiere el artículo un fideicomiso público no considerado entidad paraestatal, cuya operación será coordinada por la Procuraduría General de la República, con el objeto de que sean administrados hasta que se destinen al apoyo o asistencia a las víctimas u ofendidos de los delitos, sin que por ese hecho adquiera el carácter de fideicomitente y se requiera la autorización de su titular para tal efecto. En ningún caso los recursos a que se refiere el párrafo anterior podrán ser utilizados en gasto corriente o pago de salarios

## **2.9 MODALIDADES Y LIMITACIONES AL DERECHO REAL DE PROPIEDAD**

Punto clave dentro de nuestra Tesis resulta el siguiente tema a desarrollar. Pese a que diversos tratadistas se han manifestado en contra de considerar a la modalidad como un medio para adquirir la propiedad a favor del Estado, expondré la base Jurídica y Doctrinaria que refuta ese dicho. Por principio desarrollare lo

manifestado por los doctrinarios, lo que expresa la ley y la jurisprudencia, y por ultimo expondré mi análisis.

Conforme al artículo 27 constitucional párrafo tercero se expresa que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... 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;

El concepto de “Modalidad” acorde al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es el modo de ser o manifestarse alguna cosa.<sup>44</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice que:

**Registro No.** 900415

Tesis: 415

Instancia: Pleno

Jurisprudencia Materia(s): Constitucional

#### **PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.-**

Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una **limitación o transformación** del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término

---

<sup>44</sup> Diccionario de la Real Academia Española. <http://www.rae.es/rae.html>. Fecha de Consulta 20 de Diciembre de 2010

equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Amparo en revisión 6408/76.-María Fortes de Lamás.-18 de marzo de 1980.-

Unanimidad de dieciséis votos.-Ponente: Arturo Serrano Robles.

Amparo en revisión 3957/76.-Estacionamientos San Francisco, S.A.-18 de noviembre de 1980.-Unanimidad de diecinueve votos.-Ponente: Atanasio González Martínez.

Amparo en revisión 3221/76.-Estacionamiento Gante, S. de R.L. y C.V.-17 de marzo de 1981.-Unanimidad de diecinueve votos.-Ponente: Fernando Castellanos Tena.

Amparo en revisión 798/77.-Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A.-17 de marzo 1981.-Unanimidad de diecinueve votos.-Ponente: Eduardo Langle Martínez.

Amparo en revisión 3386/76.-Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A.-16 de febrero 1982.-Unanimidad de veinte votos.-Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco.<sup>45</sup>

Ahora bien, de manera unánime los doctrinarios en México<sup>46</sup>, se ha inclinado por señalar que las modalidades a la propiedad privada no significan la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquel.

De acuerdo al derecho civil, “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que establezcan las leyes.”<sup>47</sup> La propiedad no podrá ser ocupada contra la voluntad de su dueño sino por causa de utilidad

---

<sup>45</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Página: 478

<sup>46</sup> En el mismo sentido se han pronunciado los siguientes Jurisconsultos: Don Ignacio Burgoa Orihuela, Don Andrés Serra Rojas, Don Miguel Acosta Romero, Don Lucio Mendieta y Núñez, entre otros.

<sup>47</sup> Artículo 830 del CÓDIGO CIVIL DEL DF, ED. ISEF 2009, MEXICO

pública y mediante indemnización. La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo eminente a la población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.

Por lo tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión de algunos derechos reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva, es decir las modalidades y limitaciones impuestas en interés público inciden directamente sobre lo absoluto, lo exclusivo y lo perpetuo de la propiedad, por lo tanto la imposición de esta no permite la salida del bien de la esfera patrimonial del sujeto al que se le impone dicho acto.

En consecuencia solo cuando se afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de modalidades a la propiedad privada, en la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de que se trate y no en la cosa o bien que constituya la materia de su ejercicio o goce.

Este ha sido el concepto generalmente aceptado por la doctrina mexicana, pero es evidente que la interpretación de nuestro sistema constitucional se encuentra en constante perfeccionamiento, y lo debe en gran medida a la innovación de ideas que favorezcan el bien común así como el interés general de la colectividad, por encima de los individuales. Así podemos afirmar que la doctrina generalmente aceptada dentro del Derecho Mexicano respecto a las Modalidades a la Propiedad ha sido superada.

El concepto que a continuación presentare es el resultado del análisis de:

➤ **La Jurisprudencia que interpreta la Modalidad a la Propiedad Privada:**

El maestro Eduardo García Máynez nos señala como fuente del derecho formal a la Jurisprudencia, la cual define como:

“CIENCIA DEL DERECHO O TEORÍA DEL ORDEN JURÍDICO POSITIVO QUE SIRVE PARA DESIGNAR EL CONJUNTO DE PRINCIPIOS Y DOCTRINAS CONTENIDAS EN LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES”<sup>48</sup>

Nosotros podemos definirla como la interpretación más completa y fundada de la ley, resultado de la práctica normal del Derecho por los órganos del Estado constitucionalmente ordenados.

Ahora, la interpretación de la Jurisprudencia - antes agregada – que detalla la imposición de modalidades a la propiedad privada en términos del artículo 27 constitucional implica por un lado el establecimiento de la norma general que las prevea, y por el otro, una modificación sustancial al derecho de propiedad:

❖ La primera parte nos menciona que es una medida legal de carácter general y abstracta; es decir en lo que se refiere al establecimiento de la norma, conviene precisar que la regla jurídica que se refiera al derecho de propiedad no debe especificar ni individualizar cosa alguna, sino que únicamente debe introducir un cambio general en el sistema de propiedad (esto último entendiéndolo como una transformación total al derecho), amén de ser general (pues obliga a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa) y permanente;

Esta primer elemento, no tiene mayor grado de dificultad su discernimiento, ya que su interés es el de que cumpla con los elementos de la norma jurídica, y no se convierta en una medida de carácter particular y concreta, tal como lo es la expropiación.

---

<sup>48</sup> García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Sexagésima Primera Edición. ED. Porrúa. México 2009. pp. 68



❖ El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación.

Este segundo principio y su significado es el que debe ser innovado, no eliminando la definición asimilada por la Doctrina, sino agregando nuevos concepto implícitos a las limitaciones como son los: Deberes y las Cargas.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>49</sup> la palabra limitación equivale a acción o efecto de limitar o limitarse, limitar es tanto como poner límites y límite significa tanto como línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países. De aquí es notorio observar que la palabra límite es el origen de los demás significados, así que empezamos por definir que es Límite. El límite al derecho de propiedad aparece no como algo anómalo, sino como elemento esencial y connatural al mismo; si partimos de la base de que todo límite es consustancial a la idea del derecho de propiedad.

Se considera como límite del derecho de propiedad, como el punto normal hasta donde debe llegar el poder del propietario, o sea, el régimen ordinario de restricciones a que está sometido el poder; no hace falta un acto especial para imponerlo, ni hay que probarlo, basta invocar la norma de que deriva, pero no puede entenderse que el único límite de la propiedad sea el establecido por una disposición legal, ya que el derecho de propiedad no puede entenderse como un medio para la actuación ilimitada del individuo, sino que responde a un fin racional y por ello tiene unos límites intrínsecos, derivados de la propia naturaleza de la propiedad, que se reconocen sin disposición legal. La idea de límite supone, pues, tanto como una fijación de contorno, de línea de separación de lo que constituye el núcleo del derecho de propiedad, fuera de lo cual carece este de posibilidad de actuación.

---

<sup>49</sup> Diccionario de la Real Academia Española. <http://www.rae.es/rae.html>. Fecha de Consulta 20 de Diciembre de 2010

El derecho de propiedad en especial no debe constituir un instrumento de ofensa ni un vehículo de daño. Ni debe ser una habilitación para causar un daño antijurídico a otro individuo o a la colectividad. Este uso “excesivo” y perjudicial de la propiedad ha sido visto y sancionado desde antiguo.

Se ha considerado que no hay un ejercicio serio, pacífico, justo o legítimo en los casos en que el propietario causa una molestia excesiva, socialmente hablando. Para poder hablar de abuso de derecho es preciso que la actividad en sí:

- Resulte nociva
- Sea intolerable o anormal socialmente. Por ello es posible que, según la situación, una misma actividad sea abusiva o no
- Se pretenda amparar en el ejercicio de un derecho

Continuando con el tema del abuso del derecho es obligada la referencia a las injerencias inmateriales o materiales producto de una actividad humana o de ciertas características del bien en el disfrute del derecho de propiedad, que se expanden más allá de ésta causando un perjuicio al fundo contiguo o a los seres que en él se encuentren, por encima de los umbrales de tolerabilidad normal que se acostumbran.

Es el problema arquetípico en lo que a ruidos, humos, olores y similares se refiere. El Código Civil del Distrito Federal los contempla, muy casuísticamente, en su artículo 845:<sup>50</sup>

“Nadie puede construir cerca de una pared ajena o de copropiedad, fosos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos; ni instalar depósitos de materias corrosivas, máquinas de vapor o fábricas destinadas a usos que puedan ser peligrosos o nocivos, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos, o sin construir las obras de resguardo necesarias con sujeción a lo que prevengan los mismos reglamentos, o a falta de ellos, a lo que se determine por juicio pericial.”

---

<sup>50</sup> CÓDIGO CIVIL DEL DF, ED. ISEF 2009, MEXICO

Si la Corte ha establecido a la modalidad como una analogía de limitación, debemos buscar sus alcances. La noción de limitación es distinta, es ajena al concepto nuclear del derecho de propiedad, exige la existencia de una ley en que así de modo expreso y preciso lo determine, reducen en casos singulares, el poder que normalmente (dentro de los límites) tiene el propietario sobre la cosa; es preciso establecerlas por un acto legislativo, las limitaciones sólo se encontrarán en algunos casos, bien porque el propietario voluntariamente las acuerde, bien porque la ley lo ordene por razón de un interés superior. Por su carácter externo, no forman parte del concepto del derecho y, en cierto sentido, le son accidentales. Así, mientras los límites del derecho son comunes a toda propiedad, pues forman parte de su concepto, las limitaciones sólo se encontrarán en algunos casos, bien porque el propietario voluntariamente las acuerde, bien porque la ley lo ordene por razón de un interés superior.

Como se ha visto anteriormente, el carácter subjetivo y absoluto de esta concreta institución se ha visto desplazado por los vientos de la función social y de la relatividad, por lo que el propietario se ve ceñido en un concepto, al cual se le recortan parte de sus facultades potenciales para asegurar una convivencia social pacífica.

Podemos desglosar que nuestro sistema jurídico no fija el contenido del derecho de propiedad como una actividad de signo negativo, es decir que lo podemos ejercer en función de lo que podemos alcanzar, sino como una actividad de signo positivo, ya que se lleva acabo mediante la enumeración de las facultades que encierra el derecho de propiedad. Justo la limitación debe acotar las facultades que otorga la ley al derecho de propiedad. Tal como señala la definición de modalidad como el modo de ser o manifestarse de la cosa, comprendemos que las modalidades son modificaciones al derecho de propiedad y las formas como se deben de manifestar.

La modalidad, como especie de limitación, atempera lo absoluto de la propiedad y puede ser considerada, como debilitación inherente a la propiedad de una manera general. Las modalidades son establecidas para que el derecho de propiedad no resulte incompatible con determinados intereses públicos. Estos intereses públicos, de orden social, económico, cultural y militar, cada vez más importantes y complejos, delimitan el contenido normal de la propiedad, reduciendo in crescendo lo absoluto del dominio.

La limitación al contenido de la propiedad es una figura de naturaleza jurídica imprecisa pues dentro de ella, se comprenden varios tipos de situaciones jurídicas pasivas. Dentro de ellas se encuentran los deberes y las cargas la cual tiene por función la de conseguir la tutela concomitante de un interés diverso del propietario que generalmente será un interés público; la otra es sin lugar a dudas las limitaciones que se traducen en la supresión de algunos derechos reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. No obstante su nota esencial es que no se trata en ningún caso, de meras limitaciones externas del derecho de propiedad, sino que por el contrario se trata de figuras que se integran en el derecho de propiedad configurándolo a través de situaciones jurídicas singulares que reducen, condicionan o comprimen ese contenido normal que la Ley ha diseñado previamente.

De lo anterior podemos deducir que la limitación se produce por medio de dos condicionantes jurídicos:

1. Limites al ejercicio de las facultades de uso y goce.
2. Imposición de cargas y deberes para el ejercicio de determinadas facultades

Los limites al ejercicio de las facultades de uso y goce, ya ampliamente detalladas, se traducen para el propietario en obligaciones, en principio, de no hacer o de dejar hacer, Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada

consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. Por ejemplo, una ordenanza municipal, por motivos sanitarios o de estética edilicia, impone la prohibición de edificar más allá de cierta altura; esta limitación establece para los propietarios, comprendidos en la zona preceptuada por la disposición comunal, **una obligación de no hacer**, esto es, no levantar la edificación más allá de la altura fijada. En un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina; a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño a este predio. Tal disposición impone a los propietarios afectados una obligación de **dejar de hacer** excavaciones que dañen la estructura de los inmuebles contiguos, si no los dañan podrán continuar.

La imposición de cargas y deberes para el ejercicio de determinadas facultades son dos de las situaciones jurídicas pasivas del propietario a través de las cuales penetra el interés público y la función social en el contenido del derecho de propiedad. Frente a los beneficios, que son el reflejo de las situaciones jurídicas activas (derechos y facultades), las cargas y los deberes forman también parte del contenido del derecho y le dotan de una configuración jurídica que en nuestro tiempo tiene el derecho de propiedad del suelo.

Dos principios de derecho contenidos en la constitución informan las situaciones jurídicas activas y pasivas en relación con la propiedad del suelo: El principio de igualdad y el debido ordenamiento de los asentamientos humanos.

El principio y derecho de igualdad se traduce a nivel de la propiedad del suelo en el de equitativa distribución de beneficios y cargas que no es solo un principio, sino que también se integra en el contenido del derecho de propiedad como parte de su contenido esencial y que da lugar a dos técnicas instrumentales alternativas (compensación e indemnización).

El fundamento de los deberes y cargas esta pues en el debido ordenamiento territorial de los asentamientos humanos como principio de justicia distributiva; la Constitución nos dice que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... 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.”

La ley de Asentamientos Humanos manifiesta que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos será el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional y tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: **III.** La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional, **IX.** La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población.<sup>51</sup>

Teniendo como premisa este ultimo párrafo, existe un argumento contundente que permite crear otra premisa. La ley otorga beneficios de manera indirecta al gobernado en razón del mismo ordenamiento territorial, pondremos dos claros ejemplos: La ley de desarrollo urbano, a través de los planes de desarrollo urbano ya sean estatales, municipales o Delegacionales clasifica el territorio en determinados Usos, ya sean : Habitacionales, Industriales, Espacios Abiertos y otros; el beneficio indirecto resulta de la plusvalía que genera para el gobernado el que su inmueble o predio se encuentre situado dentro determinado territorio cuya clasificación dada por la Administración le permita obtener un beneficio superior a favor de su patrimonio, que no recibiría si la Administración no le otorgara ese grado.

---

<sup>51</sup> Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993

Otro ejemplo; se refleja cuando un gobernado decide solicitar una licencia para la construcción de un proyecto de alto impacto, y cuya aprobación le generara un beneficio evidente en su patrimonio, en contraparte representa una carga en los servicios que debe otorgar la Administración como son: Seguridad Publica, Alumbrado, Drenaje y el mantenimiento a las Vías de Comunicación que conduzcan al citado proyecto.

Como resultado de lo antes descrito, es evidente que la Administración debe velar y ejecutar una equitativa distribución de beneficios y cargas, en razón del interés público que será el debido ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Ya analizado el fundamento de las cargas y de los deberes, vamos a concretar su concepto y sus efectos.

El deber como situación pasiva general se entiende, según Carnelutti, como una situación de sometimiento que recibirá el nombre de obligación cuando consista en un dejar de hacer (abstenerse de obrar o soportar la actuación de un tercero) y se llamara sumisión (cuando consista en un obedecer o lo que es lo mismo, deber de obrar de una determinada manera en interés de un tercero o de un interés público).<sup>52</sup>

Ahora la carga consiste en un *ager debere*, en estar obligado a hacer algo si se quiere conseguir la protección de un interés propio. Como dice Carnelutti “la libertad conferida al titular de un interés, mediante la facultad o el derecho subjetivo, para gozar o disponer, puede estar vinculada a otro deber que le exija para obtenerla o para ejercerla, algo más de lo estrictamente necesario para su ejercicio y que tiene fundamento en el interés público relacionado con el interés privado”.<sup>53</sup> Así, el ejercicio de las facultades del derecho de la propiedad del suelo para gozar y disponer del bien están vinculados a unos deberes positivos para

---

<sup>52</sup> Carnelutti Francesco. Teoría General del Derecho. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica Colección Crítica del Derecho. Sección Arte del derecho 43. Granada España. 2003 pgs172

<sup>53</sup> Loc. Cit. 188

ejercitar el derecho, deberes que se fundamentan en el interés público, en el interés colectivo, si bien relacionado con el interés del propietario.

El problema consiste en que tanto en el caso del deber u obligación como en el de la carga se emplea la expresión “debe”. Pero mientras en la obligación se subordina un interés del obligado a un interés ajeno, la carga es subordinación de un interés del que soporta, a su propio interés para que funcione el derecho. De ahí que la carga sea considerada como un derecho subjetivo en el sentido de que se trata de un poder jurídico condicionada al cumplimiento de un deber. Pese a que diversos juzgadores y doctrinarios, en nuestro país, están en contra de considerarlas como modalidades a la propiedad privada. Nuestra legislación contempla estas limitaciones, en varias leyes, he aquí un ejemplo de cada uno de ellos:

Cuando la limitación sea dirigida a imponer un deber, es decir, la obligación de hacer, la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, impone a toda construcción que requiera dictamen urbano, la obligación o deber de tener un sistema de captación fluvial.<sup>54</sup>

En el caso de que la limitación sea una carga, es decir que para la obtención de un beneficio se imponga un deber, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Aguascalientes, condiciona la entrega de la licencia de fraccionamiento de un predio teniendo como contraprestación la entrega de un porcentaje de la totalidad del inmueble para establecer ahí todo el equipamiento e infraestructura urbana que beneficie a la población que arribe.<sup>55</sup>

### **2.9.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS MODALIDADES**

- Las modalidades administrativas son generales, constantes y actuales.

---

<sup>54</sup> Artículo 64 del Código Administrativo del Distrito Federal. Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. ED Sista 2010

<sup>55</sup> Artículo 339. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Aguascalientes. Publicado el 29 de Mayo de 1994 en la Gaceta Oficial del Estado de Aguascalientes.



Son generales, pues recaen sobre todos los propietarios particulares que se hallan en igualdad de condiciones y, además, porque los interesados son indeterminados al ser una medida de carácter general y abstracto; son constantes, ya que existen siempre, como algo inherente a la concepción jurídica de la propiedad individual, y son actuales, pues constituyen límites permanentes y normales de la propiedad privada.

- Las modalidades administrativas son ilimitadas en número y clase.  
La utilidad pública o, si se quiere, el interés público, ratio iuris de esta especie de limitación, que la hace entrar en la esfera del derecho administrativo, para hacer retroceder el ejercicio del derecho de propiedad hasta donde lo exija la necesidad de esa utilidad o interés, explica que estas modalidades sean ilimitadas en cuanto a su número y clase. La utilidad pública o el interés público en el orden social, económico, cultural, militar y en el ámbito donde se ejerce el denominado poder de policía en materia de seguridad, moralidad y salubridad, no puede ser concretado en límites inmutables. El momento en que debe surgir la modalidad depende de un complejo de circunstancias cuya apreciación debe quedar al prudente arbitrio del legislador, así como también en qué momento debe cesar la modalidad.

Es de advertir que, no obstante ser las modalidades administrativas ilimitadas en número y clase, siendo por su naturaleza jurídica condiciones inherentes al ejercicio normal de la propiedad y no desmembración de la misma, esta limitación debe detenerse, so pena de transformarse en expropiación, cuando la tolerancia, se convierte en un verdadero sacrificio. En este momento, el pleno poder de sobre las cosas queda afectada.

- Las modalidades administrativas no dan lugar a indemnización.  
Si se tiene en consideración que esta especie de limitación a la propiedad privada no es un sacrificio para su titular, sino una condición inherente al uso, goce y disposición de la propiedad, no pueden dar lugar a una indemnización,

en los casos en que se someta una carga al particular, recibirá su indemnización del beneficio otorgado por el Estado; si, como se ha explicado, es improcedente el ejercicio de la acción negatoria para oponerse a la modalidad, es incuestionable que la administración pública, al establecerla, hace uso de un derecho y, por tanto, esa imposición no puede jurídicamente dar lugar a un resarcimiento: no existe daño jurídico.

La imposición de una modalidad administrativa no puede producir ningún daño jurídico y, por consiguiente, no da lugar a un derecho de indemnización por los daños y perjuicios originados por su establecimiento.

Es de advertir, sin embargo, que una cosa es la imposición de la modalidad administrativa en sí misma, y otra, los daños y perjuicios que su establecimiento pueda causar realmente al propietario. Éstos pueden dar lugar a indemnización. La indemnización es legítima cuando, al hacerse efectiva la modalidad, esto es, al ejecutarla, se producen, a consecuencia directa de la misma, daños a la propiedad, que pueden considerarse ajenos a la limitación en sí misma, en cuyo supuesto, la propiedad ha sufrido un detrimento o disminución. Por ejemplo, los soportes de cables eléctricos para el servicio público telefónico o telegráfico en los muros exteriores de los edificios privados, dispuestos en virtud de ley, con carácter general, constituyen modalidades administrativas. Si en la ejecución de las obras pertinentes se originan daños a la propiedad -grietas, hendeduras o privación del uso o goce de la misma- esos daños, que son una consecuencia directa de la modalidad, sean o no previsibles, si existe culpa de la administración pública o de sus agentes, dan lugar a indemnización.

- Las modalidades administrativas son imprescriptibles.  
No se extinguen por desuso ni por no uso, porque su imposición forma parte de las prerrogativas o competencias intransferibles e irrenunciables del poder público.

- Las modalidades administrativas son indeterminadas.  
Pueden afectar tanto bienes inmuebles como muebles, por ejemplo, limitaciones a la venta de objetos artísticos o históricos, que pueden consistir en derechos de preferencia para adquirirlos, consultas previas, autorizaciones especiales, etcétera.

- Las modalidades administrativas son ejecutorias.  
Al estudiar la naturaleza jurídica de esta clase de limitaciones, se expresó que, dada la razón de derecho que las determina -el interés público-, no pueden ser resistidas por los propietarios, alegando que ellas afectan su derecho de propiedad.

Ahora bien, si la modalidad no puede ser objeto de recurso judicial para impedir el cumplimiento de la decisión administrativa que la impone, es incuestionable que aquélla tenga el carácter de ejecutoria o, lo que es lo mismo, operativa. Entre la decisión administrativa que actualiza y concreta la limitación, en virtud de la norma jurídica que la estatuye y su ejecución, no cabe la intervención del propietario para impedir su cumplimiento. En el supuesto de que se intentara una acción de resarcimiento por daños causados a la propiedad por culpa de la administración pública, esa acción es siempre a posteriori de la ejecución de la modalidad.

- La imposición de modalidades a la propiedad privada es facultad concurrente entre la Federación y las legislaturas estatales.

El congreso federal tiene la facultad legal impositiva de imponer modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, si el interés público que legitima constitucionalmente la aludida imposición, incide en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial de dicho Congreso. Por el contrario, si tal ramo o materia incumben legislativamente a los congresos de los Estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada

pueden provenir de tales congresos. Esta última conclusión se corrobora si se toma en cuenta lo que previene la fracción II del artículo 121 constitucional que consagra el principio *lex rei sitae*, al disponer que “Los bienes muebles se regirán por la ley del lugar de ubicación”. En conclusión, respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las legislaturas locales pueden dictar leyes que regulen su uso, disfrute y disponibilidad, pero siempre y cuando el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión.

Este argumento se robustece con la siguiente tesis:

**Registro No.** 190598

Instancia: Primera Sala

Tesis: 1a. XLII/2000

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

**PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO ES EL ÚNICO FACULTADO PARA IMPONERLAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Si bien es cierto que el Congreso de la Unión está facultado legalmente para imponer las modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, también lo es que dicha facultad legislativa no opera en todos los casos, pues es menester para ello que el interés público que legitime constitucionalmente la imposición de la modalidad, incida en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial del citado Congreso; de manera tal que si, por el contrario, el ramo o materia incumbe legislativamente a los Congresos de los Estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de éstos, lo que encuentra apoyo en lo previsto en la fracción II del artículo 121 de la Ley Fundamental que consagra el principio *lex rei sitae*, al disponer que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación. Así, al ser evidente que la propiedad es un derecho real que se ejerce sobre un bien mobiliario o inmobiliario, sin el cual tal derecho sería inconcebible, la imposición de modalidades a la propiedad repercute necesariamente en su objeto constituido por

dichos bienes en cuanto a la manera o forma de usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos. De ahí que respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las Legislaturas Locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal, pues considerar lo contrario, es decir, que el mencionado Congreso, en todos los casos, es el único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas de establecer las modalidades necesarias en función del interés público.

Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A.C. 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz<sup>56</sup>

▪ Existen dos ámbitos en donde se aplican las Modalidades a la Propiedad Privada: Interés Privado e Interés Público

La concepción individualista del derecho de propiedad ha sido abandonada por la legislación, en virtud de la función social que deben cumplir los bienes para la realización del bien común. Esta exigencia de solidaridad social es la que determina la imposición de limitaciones a la propiedad, tanto en interés privado como en interés público. Héctor Jorge Escola ha apuntado las siguientes notas esenciales, que sirven de base para la diferenciación entre unas y otras:<sup>57</sup>

a) Las limitaciones impuestas a la propiedad privada en interés público tienden a proteger o beneficiar a la colectividad, a la comunidad, al público en general y, por ello mismo, su destinatario no es individual, ni tampoco determinable. Las limitaciones impuestas en interés privado, al contrario, tienden a proteger o beneficiar al vecino, al colindante y no al público, y por esa causa, su destinatario es individual y determinable, aun cuando puedan ser varios quienes estén en la misma situación jurídica.

b) Las limitaciones a la propiedad privada impuestas en razón del interés público están sujetas a un régimen de derecho público, especialmente, de derecho

<sup>56</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XII, Diciembre de 2000, Página: 256

<sup>57</sup> Escola, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo II Volumen. Editorial DePalma. Buenos Aires, Argentina 1984

administrativo, dando lugar a la actuación de los tribunales de justicia que sean competentes para conocer en la materia contencioso-administrativa. Las limitaciones impuestas en razón del interés privado, al contrario, están siempre sujetas a un régimen de derecho privado, cabiendo la jurisdicción de los tribunales de justicia común, ya sea ordinaria o federal. Para los fines de este estudio, sólo nos ocuparemos de las limitaciones a la propiedad privada impuestas en razón del interés público, definidas como "aquel conjunto de medidas de índole jurídica, que se adoptan con el propósito de armonizar y compatibilizar el ejercicio del derecho de propiedad privada con las exigencias del interés público, de modo que aquel derecho no sólo no constituya un obstáculo para el logro de ese interés general, sino que, incluso, contribuya a él."

La clasificación más conocida de este tipo de limitaciones es aquella que considera el modo como éstas inciden en los diferentes caracteres de la propiedad, es decir, sobre su condición de ser absoluta, exclusiva y perpetúa. En las modalidades administrativas, los propietarios se encuentran situados frente al poder público, teniendo como fundamento esta idea: la administración no debe estar encadenada por el respeto absoluto a los derechos de propiedad. Se imponen a los propietarios por motivos de interés público, que el legislador debe tutelar. En las modalidades administrativas, el beneficiario es el público o, si se quiere, la comunidad y, por tanto, indeterminado. En este último supuesto, la comunidad está representada por la persona jurídico-pública que regula esas modalidades.

Si se considera que tanto las unas como las otras no son sacrificios particulares que debe soportar el propietario, sino condiciones del ejercicio de la propiedad, es incontestable que su uso y goce debe adecuarse al bien común. Es natural, entonces, que las modalidades administrativas, esto es, las impuestas en interés público, surgen por "el solo hecho de la coexistencia de propiedades en una comunidad", con independencia de toda ley o convención, pero siempre y en todo caso sujetas a una reglamentación administrativa legal. En suma, las modalidades

administrativas tienen por objeto delimitar lo absoluto del ejercicio del derecho de propiedad hasta donde lo requiera el interés público.

Es cierto que, como las civiles, las administrativas son también condiciones legales del ejercicio de la propiedad, pero siendo la ratio iuris de estas últimas, el interés público, no pueden ser resistidas por los propietarios, invocando que ellas afectan el derecho de propiedad.

Es en virtud de este principio (el interés público) que toda cuestión suscitada por la imposición de modalidades administrativas es de la competencia de la jurisdicción administrativa.

Teniendo como antecedente directo la función social de la propiedad al artículo 27 de la Constitución Federal y su constante presencia en las legislaciones actuales, así como en las interpretaciones de la ley realizadas por la Suprema Corte de Justicia; podemos decir que la función social de la propiedad nos acerca a la idea de que el propietario no tiene un poder absoluto sobre la cosa. Su libertad de hacer esta sometido a un interés colectivo, al interés público<sup>58</sup>.

Con el concepto de función social el ordenamiento prevé que el ejercicio de las facultades – que conforman la propiedad – no se dirija solamente a la satisfacción del interés privado del titular, sino también se oriente a exigencias más generales de la propiedad en su conjunto.

Registro No. 175498  
Tesis: P. /J. 37/2006  
Instancia: Pleno  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional

---

<sup>58</sup> Acorde al Diccionario Jurídico Mexicano en su V Tomo, pp. 167, el Interés Público “Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”. <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1172/7.pdf>. Consultada 5 de Enero del 2011.

## **PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. **Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.**

Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.<sup>59</sup>

### **2.10 LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y SERVICIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL**

Ordenamiento de carácter local encargado de regular el Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal en lo relativo a su adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación y mantenimiento.

Es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1996, otorgando facultad concurrente al Distrito Federal para legislar sobre bienes del dominio público radicados en su territorio y manteniendo conceptos similares con la Ley de Generales de Bienes Nacionales en la definición que se le da a los bienes públicos, su clasificación, así como su debida jurisdicción; sin embargo conserva una singularidad pues conflictua a la ley multicitada al mantener intacta la figura de

<sup>59</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXIII, Marzo de 2006, Página: 1481



bienes del Dominio Privado - idea ya expuesta en el punto pertinente de este capítulo – conservando así las dos clasificaciones de bienes dominiales, agregando que el Jefe de Gobierno de la Ciudad podrá incorporar estos últimos al Dominio Público en caso de ser necesario para la administración local.

Es menester agregar que las controversias judiciales de todos los bienes públicos y privados del Gobierno serán dirimidas por los tribunales locales.

La administración de los bienes bajo la jurisdicción del Gobierno del Distrito Federal, se distribuye en varias competencias, destacando dos de ellas:

- **Oficialía Mayor del Distrito Federal:** Sus funciones son las de adquirir, destinar, custodiar y recuperar los bienes que integran el patrimonio del Distrito Federal, así como otorgar, asignar y, en su caso, revocar los permisos a que se refiere esta Ley para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Distrito Federal.
  
- **Comité del Patrimonio Inmobiliario:** 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.

La ley señala conforme a su artículo 33 como bienes del Dominio Privado a:

**“Artículo 33.** - 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 adquiriera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público, y
- VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiriera 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.”<sup>60</sup>

Los bienes inmuebles de dominio privado del Distrito Federal son inembargables e imprescriptibles, con lo que mantienen un perfil parcial de dominio público. Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados.

Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos a los fines propios de la administración pública podrán ser transmitidos a título gratuito u oneroso, así como ser objeto de permiso o concesión con los particulares. La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal o aquellos que formen parte del patrimonio de las Entidades que sean de dominio público, sólo podrá autorizarse previo Decreto de desincorporación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual deberá ser publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Es importante destacar que los particulares podrán adquirir bienes muebles de dominio privado por prescripción. La prescripción se regirá por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, pero se duplicarán los plazos establecidos por ese Código para que aquella opere. Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones del derecho común sobre reivindicación de bienes muebles.

---

<sup>60</sup> Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público, Código Administrativo del Distrito Federal, ED Isef, México, 2009

Por ultimo la ley contempla solo tres modos de adquisición de bienes inmuebles para incorporarlos al dominio público sea para el servicio público o uso común:

- ❖ Compra-venta
- ❖ Expropiación
- ❖ Donación

## **CAPITULO III DERECHO URBANISTICO Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN EL ESTADO**

Fundamental resulta el desarrollo de este capítulo; la configuración del Derecho Urbano así como la construcción de un concepto de ordenamiento territorial, representa un elemento más del rompecabezas que conforma el Ordenamiento Urbano que intento plasmar el legislador en la Constitución.

El urbanismo y correcto desarrollo de los asentamientos humanos representan el hecho que genera la consecuencia de imponer modalidades a la propiedad privada; es así que el propósito de este capítulo es el de dar las herramientas que nos permitan el correcto entendimiento de esta nueva rama del derecho y sus implicaciones para esta Tesis en particular.

### **3.1 DERECHO URBANÍSTICO**

No cabe duda que si algo caracterizó al Siglo 20, fue la profunda transformación urbana de la sociedad. El explosivo crecimiento demográfico, el acelerado proceso de urbanización y la incontrolada migración rural en busca de empleo, agudizaron los problemas en las ciudades.

Entre los fenómenos sociales actuales de mayor gravedad y complejidad, están la alta tasa de incremento demográfico, el crecimiento urbano desordenado, la gran concentración en las ciudades, la migración de los habitantes del campo a las urbes y el tránsito de la vida rural a la urbana, con todas sus consecuencias.

Dichos fenómenos, entre otros factores, han ocasionado desequilibrios regionales; irregularidad en la tenencia de la tierra para uso urbano; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y deterioro ecológico; especulación con terrenos aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, así como rendimiento decreciente de los recursos públicos que se destinan a las ciudades, lo que trae aparejado problemas de orden social.

Decía Korn Villafañe: “La clasificación sistemática de los problemas específicos de las grandes ciudades contemporáneas y el planteo doctrinario de las soluciones adecuadas, definen la orbita legitima del urbanismo – ciencia la cual se complementa, en la esfera practica de la ejecución gubernativa, con el urbanismo técnico, que encara el caso concreto de cada problema urbanístico, según las circunstancias particulares, especialmente económicas que lo condicionan.”<sup>61</sup>

La evolución socioeconómica del mundo ha traído, entre otras consecuencias, el acelerado proceso de urbanización. Una gran parte de los países del orbe, encuentran a la mayoría de su población asentada en centros urbanos, lo que los ha llevado a lo largo de este siglo, a definir políticas aplicables al fenómeno y establecer sistemas legislativos que permitan regularlo.

Las ciudades no pueden seguir basando su crecimiento en asentamientos humanos informales que hacen más costosa la introducción de servicios y deterioran al medio ambiente. La buena gestión urbana es la clave para la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable. Ello requiere de un gobierno que en todos sus niveles tome oportuna y adecuadamente sus decisiones. La efectiva descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, ante todo las municipales, así como la participación social, son medidas que contribuirán a mejorar la calidad de vida de la población.

El proceso de urbanización, se refiere a la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos, mediante una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado o a la introducción de servicios básicos en un terreno. Cuando dicho proceso de urbanización se da en una forma ordenada, regulada y planeada se transforma el simple crecimiento, que en la mayoría de los casos es natural y anárquico, en un desarrollo urbano racional e inducido que propicie el ordenamiento del territorio y la dotación suficiente y adecuada de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la protección

---

<sup>61</sup> Korn Villafañe, Adolfo. La República Representativa Municipal. Primera Edición. Editorial La Plata, 1944, pp. 42-43

del ambiente. La forma o modalidad del desarrollo urbano, entendida como el grado de concentración y de distribución de los elementos que componen un sistema de asentamiento humano, está íntimamente relacionado con el ritmo y modo de desarrollo económico de las sociedades nacionales.

En la incipiente doctrina nacional e internacional, el Derecho Urbanístico ha recibido de los diversos tratadistas y corrientes doctrinarias, diversos términos para identificarla:

Miguel Ángel Núñez Ruiz, señala que:

"EL DERECHO URBANÍSTICO ES AQUEL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE REGULA EL PLANEAMIENTO DE LA CIUDAD, CONFORME A SUS EXIGENCIAS FUNCIONALES Y SU EJECUCIÓN, SEGÚN CIERTOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA VALORACIÓN POLÍTICO-LEGISLATIVA DE LA PROPIEDAD INMUEBLE, CON EL FIN DE LOGRAR EL BIENESTAR PÚBLICO".<sup>62</sup>

Antonio Carceller Fernández, nos dice que:

"EL DERECHO URBANÍSTICO ES EL CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS QUE ESTRUCTURAN UNA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y, POR SÍ MISMAS O A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO QUE REGULAN, DEFINEN EL CONTENIDO DE LA PROPIEDAD SEGÚN SU CALIFICACIÓN URBANÍSTICA Y DISCIPLINAN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ENCAMINADA A LA URBANIZACIÓN Y LA EDIFICACIÓN".<sup>63</sup>

Ramón Parada, precisa que:

"EL DERECHO URBANÍSTICO ES EL CONJUNTO DE NORMAS REGULADORAS DE LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y

---

<sup>62</sup> Núñez Ruiz Miguel Ángel. Derecho Urbanístico Español, Editorial Montecorvo, 1ª ED., Madrid, 1967 pp. 23

<sup>63</sup> Carceller Fernández Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico, Editorial Montecorvo, 1ª ED., Madrid, 1979 pp. 31

## SU TRANSFORMACIÓN FÍSICA A TRAVÉS DE LA URBANIZACIÓN Y LA EDIFICACIÓN”.<sup>64</sup>

Jorge Fernández Ruiz, en el ámbito nacional delimita que:

“EL DERECHO URBANÍSTICO ES EL CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS, CUYO OBJETO CONSISTE EN REGULAR LAS CONDUCTAS HUMANAS QUE INCIDEN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CIUDADES, PARA LA ADECUADA ORGANIZACIÓN DE SU TERRITORIO Y LA CORRECTA OPERACIÓN DE SUS SERVICIOS PÚBLICOS, CON EL FIN DE OTORGAR A SUS MORADORES EL HÁBITAT REQUERIDO POR LA DIGNIDAD HUMANA.”<sup>65</sup>

Actualmente para fijar un concepto ubicado en la realidad, hay que señalar que el Derecho Urbanístico surge como una necesidad del Estado moderno, a las necesidades colectivas que han acrecido y se han diversificado. Ya no son solo los problemas de abastecimiento, sanidad y cultura propios de las ciudades antiguas, sino fundamentalmente los relacionados con nuevos problemas que requieren nuevas técnicas. Pues paralelo al proceso de expansión de los núcleos urbanos, aparecen reglamentos, decretos, ordenanzas y en general leyes que regulan aspectos de obras públicas o edificaciones particulares. Así la zonificación (barrios residenciales, fabriles, industriales, comerciales, universitarios), la urbanización (plan regulador, máximos de densidad, limitaciones y restricciones a las edificaciones, construcción de grandes bloques de viviendas, estaciones centrales de transporte y ordenamiento señalización, autopistas para el tránsito vehicular) y los problemas de vialidad, saneamiento, alumbrado, suministro de energía eléctrica y control de nuevas instalaciones mecánicas (ascensores, calefactores, incineradores de residuos), requieren nuevas soluciones adecuadas a las nuevas necesidades. Todos estos factores son los que actualmente configuran la estructura actual del Derecho Urbanístico.

---

<sup>64</sup> Parada Ramón. Derecho Urbanístico, Editorial. Marcial Pons, Madrid, 1999. pp. 12

<sup>65</sup> Fernández Ruiz Jorge. Urbanismo y Derecho. Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del Primer Congreso de Derecho Urbanístico. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2735/32.pdf>. Fecha de Consulta 20 de Noviembre 2010

En nuestra opinión podemos definir al Derecho Urbanístico como el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que regula las conductas humanas que van a incidir directa o indirectamente en el proceso de crecimiento, estructura y modificación físicos en los asentamientos, a través de la creación, utilización o apropiación del espacio.

Su objeto es la regulación jurídica de las conductas humanas que inciden en el espacio (Suelo Urbano), modificando su forma y su estructura. Ese espacio es el ámbito sobre el cual se desenvuelven las relaciones humanas que el Derecho Urbanístico regula, ese mismo espacio que como satisfactor de necesidades y bien escaso lo fundamenta.

Sobre el espacio urbano el hombre desarrolla tres grandes conductas<sup>66</sup>:

- Producción del Espacio: Incide en el cambio físico preexistente con el fin de establecer los medios y condiciones apropiadas para un asentamiento humano. La importancia de la actividad edificatoria es evidente pues determina una utilización sumamente particularizada del espacio, para un tiempo ilimitado.
- Utilización del Espacio Producido: Se requiere evitar la conducta que el hombre adopta al consumir sin producir algún bien de importancia económica, por lo que se deberá educar al individuo para una correcta utilización del espacio urbano.
- Apropiación: El conjunto de actos por medio de los cuales se adquieren y modifican derechos sobre el espacio. La institución central en tal proceso es la propiedad privada inmobiliaria, la cual por su carácter de “erga omnes” establece la división fundamental de la estructura urbana: espacio público –

---

<sup>66</sup> Rendón Huerta Barrera Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México.2007.pp. 360-361



espacio privado. El régimen de apropiación es en gran medida, el fundamento de la producción y utilización del espacio.

### **3.1.1 CARACTERISTICAS**

El urbanismo es una parte del derecho administrativo especial, que tiene por objeto la regulación de las atribuciones de la autoridad para planear, controlar y vigilar los procesos de urbanización. Como ejercicio de una función pública establece la obligación de la autoridad competente de crear y aplicar las normas en materia de urbanismo de conformidad con los fines previstos para ello, así como para exigir su cumplimiento.

Descuellan así, entre los aspectos primordiales del derecho urbano:

- ❖ La asignación de atribuciones al poder público para regular la sistematización y utilización del suelo;
- ❖ La regulación de la propiedad urbana conforme a las modalidades impuestas por el Estado;
- ❖ La instauración de controles y de sanciones que aseguren el uso del suelo urbano en los destinos predeterminados por el poder público;
- ❖ El control y la vigilancia de la ejecución de las obras públicas y de la prestación de los servicios públicos de la ciudad.

Dentro de estos principios se agrupan y sistematizan todas aquellas normas jurídicas que regulan el proceso del desarrollo urbano desde un punto de vista administrativo integral, en todas las fases del proceso de administración del desarrollo urbano, que son la planeación, organización, ejecución, control y evaluación, a efecto de que en el menor tiempo y costo, y con la mayor eficacia y eficiencia, los asentamientos humanos se desarrollen y no simplemente crezcan.

Además, regulan el ordenamiento del territorio a fin de propiciar la distribución racional y sustentable de la población y de las actividades económicas en un territorio determinado, sea éste nacional, regional, estatal o municipal: así como para estructurar los centros de población en sus aspectos inter e intra-urbanos.

El conjunto de normas que integran el Derecho Urbanístico, se sistematiza en ocho tipos de normas: de Planeación, de Ordenación del Suelo, de Control, de Fomento, de Organización, Fiscales y Crediticias, Procésales y de Impugnación, y Técnicas:<sup>67</sup>

I. Normas de Planeación. Dan fundamento jurídico al sistema de planeación del desarrollo urbano, permitiendo que los planes o programas se institucionalicen, dejando de ser meros documentos técnicos, para convertirse en normas jurídicas obligatorias, que eviten el exceso de discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades y la especulación y el desorden en el proceso de urbanización; las principales normas de planeación, son:

- a) Normas que establecen la facultad del Estado para planear el desarrollo urbano.
- b) Normas que regulan el sistema de planeación del desarrollo urbano, señalando los tipos, estructura y contenido de los diversos planes o programas de desarrollo urbano.
- c) Normas que regulan el procedimiento de administración del desarrollo urbano.
- d) Normas que regulan los procedimientos y criterios para la formulación, aprobación, publicación, difusión, registro, revisión, evaluación, actualización, modificación y cancelación de los planes y programas de desarrollo urbano.
- e) Normas que señalan la obligatoriedad y los ámbitos de validez de los planes y programas de desarrollo urbano.

---

<sup>67</sup> López Velarde Vega Oscar. Nociones de Derecho Urbanístico. [http://www.cnjur.org.mx/docs/nacional/oscar\\_lopez\\_velarde.doc](http://www.cnjur.org.mx/docs/nacional/oscar_lopez_velarde.doc). Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico. Fecha de Consulta 20 de noviembre

II. Normas de ordenación del suelo. Son las que regulan la propiedad urbana, en cuanto a la apropiación, transformación, aprovechamiento y transmisión de inmuebles y de los derechos derivados de éstos en los centros de población, así como el ordenamiento del territorio; las principales normas de ordenación del suelo, son:

- a) Normas que determinan la función social del derecho de la propiedad inmobiliaria.
- b) Normas que establecen las limitaciones y modalidades del derecho de propiedad inmobiliaria.
- c) Normas que regulan el régimen legal de la propiedad inmueble pública, social y privada.
- d) Normas que regulan y limitan los atributos del derecho de propiedad de inmuebles en los centros de población (uso, disfrute y disposición de un bien).
- e) Normas sobre zonificación que regulan el aprovechamiento del suelo en los centros de población.
- f) Normas que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- g) Normas que regulan las provisiones, reservas, usos y destinos de tierras, aguas y bosques en los centros de población.
- h) Normas que regulan la transmisión de la propiedad o posesión de inmuebles urbanos.
- i) Normas que regulan el fraccionamiento, relotificación, subdivisión y fusión de áreas y predios urbanos.
- j) Normas que regulan la constitución, administración, modificación y extinción del régimen de propiedad en condominio.
- k) Normas de regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- l) Normas que regulan las expropiaciones urbanísticas.

- m) Normas que regulan la constitución de reservas territoriales y solares urbanos ejidales.

III. Normas de Control. Permiten la aplicación estricta y el cumplimiento de las normas jurídicas urbanísticas, con base en la obligatoriedad y coercitividad de las mismas; las principales normas de control, son:

- a) *Autorizaciones.* Es el acto de autoridad urbana que otorga una acción de hacer de carácter permanente respecto de un derecho preexistente del solicitante, tales como: fraccionamiento, relotificación, condominio, subdivisión o fusión de áreas y predios.
- b) *Concesiones.* Acto de autoridad que permite aprovechar temporalmente un bien público o la prestación de un servicio público, tales como: operación del servicio público de transporte de carga y pasajeros o el establecimiento de estacionamientos públicos.
- c) *Constancias administrativas.* La autoridad urbana hace constar o certifica las limitaciones, características o restricciones que tiene un inmueble conforme a la legislación urbana, tales como: constancia de alineamiento y compatibilidad urbanística, de apeo y deslinde, de afectaciones por obra pública o de ocupación y aprovechamiento de un inmueble urbano.
- d) *Inspecciones.* Permiten a la autoridad urbana verificar el cumplimiento de las normas jurídico urbanísticas.
- e) *Licencias.* Permiten realizar un acto concreto y de manera transitoria al solicitante respecto de un derecho preexistente que le reconoce y otorga la autoridad urbana, tales como: edificación, ampliación o demolición de una construcción, de funcionamiento de un establecimiento mercantil, sanitaria o de uso especial del suelo.
- f) *Medidas de seguridad.* Son prevenciones que toma la autoridad urbana mientras resuelve o califica una infracción para evitar daños o que se agraven los ocasionados, tales como: suspensión o clausura de obras y advertencia pública por fraccionar terrenos sin autorización.

- g) *Permisos*. La autoridad urbana concede una acción de hacer de carácter temporal, creándole un derecho al solicitante y levantando una prohibición de carácter general, tales como: instalar un circo, para derribar un árbol, llevar serenata o aprovechar la vía pública para comercio ambulante.
- h) *Prohibiciones expresas*. Imponen obligaciones de no hacer, tales como: no construir en área libre según el tipo de fraccionamiento, ubicación de fraccionamientos suburbanos dentro de los 15 kilómetros de las cabeceras municipales, de contaminación del ambiente, de no afectar el patrimonio cultural o asentarse en zonas de riesgo.
- i) *Sanciones*. Son los efectos y responsabilidades derivadas por la infracción a una norma jurídica urbanística, pudiendo ser de varios tipos: multas, suspensiones o clausuras de obra, intervenciones administrativas, la no utilización de maquinaria y equipo o penales (fraude por fraccionar un terreno sin autorización o delitos contra la economía pública por especular con vivienda de interés social).

IV. Normas de fomento. Promueven o inducen la aplicación de la legislación urbana, entre otras son:

- a) Normas que regulan la prestación de los servicios públicos urbanos, tales como: mercados, panteones, limpia y agua potable.
- b) Normas que rigen la construcción y dotación de la infraestructura, equipamiento urbano y vivienda.
- c) Normas que regulan la construcción o financiamiento de la vivienda de interés social y popular.

V. Normas de organización. Son aquellas que otorgan la competencia a las autoridades urbanas y establecen la organización de éstas y de los sectores social y privado, entre otras las siguientes:

- a) Normas que señalan las atribuciones de las autoridades y órganos de planeación urbana de los gobiernos federal, estatales y municipales.

- b) Normas que señalan la organización administrativa de las autoridades urbanas.
- c) Normas que regulan la concurrencia y coordinación de las autoridades urbanas.
- d) Normas que establecen la organización para la participación de la comunidad; tales como juntas de vecinos, comités de manzana y de obras.

VI. Normas fiscales y crediticias. Permiten a las autoridades urbanas financiar acciones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano, entre otras son:

- a) Normas que establecen el sistema fiscal para los ingresos públicos, tales como: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, subsidios y contribuciones.
- b) Normas que regulan el sistema de crédito externo e interno para el desarrollo urbano.

VII. Normas procesales y de impugnación. Establecen o regulan los procedimientos judiciales o administrativos, así como los recursos de impugnación que tiene el particular o las autoridades solicitantes frente a la administración urbana, comprenden:

- a) Procedimientos judiciales en materia civil, mercantil, penal.
- d) Procedimientos administrativos.
- e) El amparo directo e indirecto, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.
- f) Recursos administrativos (reconsideración, inconformidad, revocación y revisión).
- g) Recursos judiciales (de revisión judicial).
- h) Procedimientos y normas administrativas en materia urbana, como manuales e instructivos para realizar trámites, manuales de organización y

de procedimientos, modelos o formatos y requisitos de solicitudes, contratos o trámites.

VIII. Normas Técnicas. Regulan las disposiciones y especificaciones técnicas del desarrollo urbano, derivadas principalmente de la Ciencia del Urbanismo, como las previstas en los reglamentos de construcción.

La autonomía jurídica del Derecho Urbanístico quedó perfectamente comprobada en nuestro país a partir de 1976, en que se modificaron los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, y se expidió la primera Ley General de Asentamientos Humanos derivando de esta las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano; y que desde 1993, con la expedición de la segunda Ley General, se encuentra en proceso de actualización y adecuación. Las disposiciones de referencia, fundamentan la estructura básica de las normas jurídico urbanísticas en México, y por consiguiente otorgan un contenido particular y específico de regulación a dichas normas.

Es importante señalar, que si bien es cierto, que las normas jurídicas que integran el Derecho Urbanístico Mexicano se encuentran dispersas en la legislación federal, estatal y municipal y en constante evolución, la doctrina nacional es incipiente y sus principios generales del Derecho y la jurisprudencia se están gestando; también lo es, que por la grave problemática urbana por la que atraviesa el país, baste recordar que contamos con una de las zonas metropolitanas más grande y conflictiva del mundo, que en México no se duda de la importancia y necesidad de esta nueva rama de la Ciencia del Derecho, la cual es el principal instrumento de ordenación y regulación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos.

**FINALMENTE PODEMOS AGREGAR QUE ES NECESARIO QUE A TRAVÉS DE LA CONCIENCIA DEL HABITANTE URBANO, DE SUS DERECHOS, Y OBLIGACIONES PARA CON LA CIUDAD Y SUS SEMEJANTES CON QUIENES VIVE, LUCHE POR OBTENER LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD MÍNIMAS. ENCONTRANDO CIERTAS**

COINCIDENCIAS CON LA DOCTRINA, TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA<sup>68</sup> HACE UN PRIMER INTENTO EN ENUNCIAR DICHOS DERECHOS URBANOS MÍNIMOS:

- ❖ SEGURIDAD
- ❖ SALUD
- ❖ INTERACCIÓN SOCIAL
- ❖ Selección
- ❖ Belleza
- ❖ Equidad

### 3.3 LA FUNCIÓN DEL SUELO EN EL URBANISMO

El eje fundamental de la actuación urbanística pública y privada es el suelo, considerado como espacio físico territorial en el que se lleven a cabo las distintas actuaciones urbanísticas: fracciones, lotificaciones y demás. La legislación urbanística federal y estatal es muy clara al establecer destinos, usos y reservas al suelo para hacer efectiva la ordenación de los centros de población. Ahora bien, esta misma legislación lleva a cabo la clasificación del suelo para que, posteriormente, los instrumentos de planeamiento urbanístico diseñen el modelo acorde para las características propias de un determinado centro de población. De esta manera, las normas jurídicas incluido el planeamiento determinan el modelo urbanístico para materializar sus determinaciones sobre un determinado territorio.

Así, es evidente que el suelo se convierte en el objeto esencial de la normativa urbanística y sobre el que se materializan las determinaciones de los tres órdenes de gobierno, siempre respetando el sistema de distribución competencial mediante mecanismos de colaboración integrales. La clasificación que llevan a cabo las diversas normas urbanísticas del sistema federal mexicano, especialmente estatales, tiene directa repercusión en el régimen de propiedad urbana, ya que, dicha clasificación constituye la concreción de las opciones de los propietarios y, por ende, precisa el alcance de la propiedad regulado en el artículo 27 de la

---

<sup>68</sup> Rendón Huerta Barrera Teresita. Op. Cit. pp 361



Constitución. Esta clasificación del suelo establece las bases legales para la articulación del sistema urbanístico, a través de la zonificación.

La zonificación consiste en la concreción de todas las determinaciones territoriales (usos, reservas, áreas de conservación y mejoramiento) a las que se somete el centro de población. La ley General de Asentamientos Humanos distingue entre los usos y los destinos a los que se sujetara el espacio físico territorial en el urbanismo, de manera que, del sujeto que dedique una finalidad al suelo, dependerá si se trata de un “uso”(particular) o un “destino” (público), algunas legislaciones estatales mencionan de manera enunciativa y no limitativa algunos destinos y usos a los que se puede destinar el suelo: habitacionales, industriales, de servicios, infraestructura, patrimonio cultural y natural, entre otras. En el Distrito Federal el Plan General de Desarrollo Urbano señala que la Zonificación será la:

“Contenida en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y que establecerá en forma genérica los usos del suelo permitidos y prohibidos a través de las Tablas de Usos del Suelo; incluyendo la clasificación de usos de suelo para el suelo urbano y para el suelo de conservación. Cuando los usos previstos no están señalados en la tabla, se sujetaran al procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La zonificación indica también, las alturas o niveles de construcción permitidos, áreas libres y restricciones específicas. En complemento, la zonificación del uso del suelo podrá consignar también los destinos del suelo y las reservas territoriales necesarios para la realización de programas o proyectos estratégicos de orden gubernamental.”<sup>69</sup>

Derivado de lo antes descrito, podemos mencionar que para poder zonificar el suelo con sus usos y destinos, es necesario clasificar al suelo en tres grandes apartados:

---

<sup>69</sup> Secretaria de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta del Gobierno del Distrito Federal. Décima Tercera Época. No.103-Bis. México 31 de Diciembre del 2003.

- Urbano: Es aquel que cumple con los requisitos mínimos de acceso a través de calles, y servicios básicos de agua potable, drenaje, energía eléctrica, es decir un territorio consolidado urbanísticamente.
- Urbanizable: Es aquel que requiere un margen de discrecionalidad administrativa, ya que el órgano planificador tiene la habilitación legal para apreciar o valorar la realidad del centro de población y así desarrollar el modelo urbanístico que insertara en el instrumento planificador. Así la ejecución que lleve a su urbanización ha sido planeada considerando todos los aspectos físicos, económicos y culturales que lo rodean.
- No Urbanizable: Son aquellos que sujetos a la misma discrecionalidad administrativa y dependiendo de las características del territorio, se desea preservar ajeno al crecimiento de población, sea por aspectos de protección ambiental, de seguridad pública o de riesgo para la población.

### **3.2 ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En toda época humana las comunidades locales y las sociedades globales han influido en los múltiples movimientos que afectan la forma espacial de la vida colectiva. Decía Reymond Ledrut que “El desplazamiento y la distribución de los hombres en el espacio, la disposición de los edificios y el trazado de caminos dependieron siempre de exigencias sociales; merced a estas se mantenía un determinado orden social, a través de los cambios parciales producidos en cada instante. Estos cambios se integraban en las diversas unidades colectivas de base espacial, y es en esta integración, que las costumbres y creencias desempeñaban un papel superior a las mismas reglamentaciones y leyes.”<sup>70</sup>

En la sociedad moderna, la actividad colectiva de integración y orden se vuelve más consciente y sistemática. Formula los objetivos de los planes; calcula los

---

<sup>70</sup> Reymond Ledrut. El espacio social de la ciudad: Problemas de sociología aplicada al ordenamiento urbano / traducción de m.a. payro de bonfanti... Amorrortu Editores. Primera Edición. Buenos Aires pp19

medios apropiados para alcanzar las metas fijadas, se trata de una actividad menos instintiva, más racionalista. La organización social del espacio deja de ser un fenómeno colectivo, para convertirse en un intento reflexivo del hombre destinado a dominar las formas espaciales de la existencia colectiva. Esta nueva organización y este nuevo control obedecen a la celeridad del crecimiento urbano y la importancia de las transformaciones en curso, este nuevo régimen o modo de regulación de la existencia espacial, es llamado **ordenamiento territorial o urbano**.

El ordenamiento territorial es el ejercicio racional del control de los espacios urbanos. Su función de ordenamiento urbano participa del espíritu planificador, en la medida en que esta operación introduce la consideración del futuro y representa un esfuerzo por dominar el porvenir. Es la planificación a la par algo más y algo menos que el ordenamiento: por un lado, el ordenamiento solo es un género de planificación, como intento de organizar el presente con vistas a determinado porvenir; por otro lado, es mucho más que la confección de un plan de urbanismo, es la constante adaptación de todos los elementos móviles e inmóviles que constituyen la realidad espacial de una ciudad.

El ordenamiento depende de planes más generales, y de fines próximos y lejanos asignados a la ciudad y su desarrollo, además utiliza distintas proyecciones espaciales de estas finalidades como medios para concretar posibilidades simultáneas o sucesivas en el presente. Es el ordenamiento territorial, en esencia, la acción que contribuye a dar forma a la realidad misma de la ciudad, que permite el encuentro entre la forma abstracta y la concreta, entre la idea y el diseño. Esto es así porque el ordenamiento consiste en la disposición de un lugar o un conjunto de lugares en un orden determinado, con miras a uno o varios usos y finalidades expresas.

Existen dos ideas que permiten entender esta figura:

- I. El ordenamiento urbano constituye una obra continua, en particular cuando se producen modificaciones importantes en las condiciones de funcionamiento de las ciudades y en las condiciones de vida de sus habitantes; convirtiéndose en un arte de ajuste, ya que en una sociedad inestable y dinámica, sometida a cambios incesantes e intensos, pasan a segundo plano la visión geométrica y estática del espacio dando lugar a una visión dinámica de cambio constante.
  
- II. El ordenamiento es también un urbanismo total en la medida en que no es solo la forma de la ciudad lo que se considera. El ordenamiento, de una ciudad se vincula tanto con las decisiones referentes a la implantación de los servicios colectivos como con los grandes trazados de las calles.

Podemos definir a el **Ordenamiento Territorial o Urbano** como una normativa, que regula el uso del territorio y la distribución de la población así como de sus actividades económicas, a través de la planeación; definiendo dentro de la misma planificación los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido al territorio ya sea el país como un todo o como una división constitucional del mismo entiéndase entidad o municipio; no limitando la actuación del Estado al trazado de planos, sino llevando su potestad al punto de determinar la forma en como debe interactuar el gobernado con su ciudad para su conservación y potencialización.

En general, se reserva el término *ordenamiento territorial* para definir la normativa; mientras que el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa, se conocen como ordenación urbana. **El ordenamiento territorial orientado a un área urbanizada o en proceso de urbanización, se puede denominar también ordenamiento urbano.**

Nuestra Ley Suprema en coincidencia con estas directrices a través del artículo 27 párrafo tercero, impone al Estado la obligación de ordenar las asentamientos humanos a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y

crecimiento de los centros de población. Este postulado ofrecido por nuestra Constitución es fruto de la reforma legislativa que se dio en el año de 1976, “...como medio para controlar el injusto mecanismo que concentraba los mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de terratenientes urbanos”<sup>71</sup>, otorgando así al Estado una plataforma de acción gubernamental para regular la propiedad, llamada: *Planeación*.<sup>72</sup>

### **3.2.1 CARACTERISTICAS**

La Ley General de Asentamientos Humanos distingue de manera correcta al Ordenamiento Urbano o Territorial en su artículo 2 fracción XIV como:

“El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional”.<sup>73</sup>

El Estado debe a través del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, teniendo como herramientas lo trazado por el artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, las cuales agrego a la letra:

- I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;
- II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;
- III. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;
- IV. La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población;
- V. El desarrollo sustentable de las regiones del país;
- VI. El fomento de centros de población de dimensiones medias;

<sup>71</sup> Confr. Sánchez Luna Gabriela. Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

<sup>72</sup> Artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos .Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993

<sup>73</sup> Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993

- VII.** La descongestión de las zonas metropolitanas;
- VIII.** La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas;
- IX.** La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población;
- X.** La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;
  
- XI.** La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- XII.** La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población;
- XIII.** La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos;
- XIV.** La preservación del patrimonio cultural de los centros de población;
- XV.** El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población;
- XVI.** La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular;
- XVII.** La coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano, y
- XVIII.** La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.
- XIX.-** El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.<sup>74</sup>

Ahora tal y como se desprende de la definición dada en el anterior punto de este capítulo, es la planeación la que dirige el destino del ordenamiento territorial así como del desarrollo urbano del país como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*

Teniendo como premisa esta idea podemos agregar que las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; siempre observando que su cumplimiento se llevara a cabo a través de:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Estas normativas serán obedecidas de manera sucinta como aquí se plasman. Teniendo en mente que la Federación, a través de la Secretaria de Desarrollo Social, y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

En materia local, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal otorga un amplio espectro donde desarrollar la función de ordenamiento territorial, en su artículo 38, consigna que:

“El ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. Comprende asimismo las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano.”<sup>75</sup>

Podemos considerar a este precepto como una compilación de características propias de cada núcleo poblacional, ya que integra:

1. El suelo
2. Los habitantes
3. Las Obras Públicas al servicio de la Ciudad.

A su vez, el citado ordenamiento legal, contempla una corriente nueva dentro del ordenamiento urbano, nos referimos a la conservación del patrimonio cultural e histórico de la ciudad, no a través de una medida prohibitoria como sería la restricción al indebido uso que se le dan a ciertos inmuebles con valor histórico, sino a través de diversas medidas colaterales que permitan el pleno disfrute del patrimonio cultural (una de estas medidas es aquella que limita a los edificios colindantes con un inmueble considerado patrimonio cultural, su expansión de forma vertical, lo que impediría la debida apreciación visual del referido inmueble histórico). Inserto el artículo que incorpora lo antes mencionado:

**“Artículo 65.** En el ordenamiento territorial del Distrito Federal, la Secretaría atenderá a la conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Ciudad de México. Forman parte del patrimonio cultural urbano los

---

<sup>75</sup> Código Administrativo del Distrito Federal. Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. ED Sista 2010



bienes inmuebles, elementos aislados tales como esculturas, monumentos, bienes muebles por destino, mobiliario urbano, obras de infraestructura, contenidos en los ordenamientos vigentes en materia de patrimonio por las instancias federales y locales; así como los paisajes culturales, espacios públicos tales como calles, parques urbanos, plazas y jardines, entre otros; la traza, lotificación, nomenclatura, imagen urbana; las áreas de conservación patrimonial y todos aquellos elementos y espacios que, sin estar formalmente catalogados, merezcan tutela en su conservación y consolidación y, en general, todo aquello que corresponda a su acervo histórico o que resulte propio de sus constantes culturales y de sus tradiciones.”<sup>76</sup>

### **3.3 EL URBANISMO COMO LIMITE AL DERECHO DE PROPIEDAD**

La propiedad del suelo, en nuestro país, es uno de los problemas jurídicos más controvertidos del momento presente, el límite que impone el Urbanismo contemporáneo, es desde hace años una dimensión del acontecer económico y social, en el que se manifiesta más aguda y complejamente la tensión dinámica entre la libertad del individuo y la de los grupos sociales en que voluntariamente se integran las pretensiones del poder público como un medio para ordenar, promover y garantizar el bien común de la sociedad.

No hay que olvidar que el Constituyente de 1917 otorgo una función eminentemente social a la propiedad, en cumplimiento a los preceptos que dieron origen a la Revolución; lo que ha permitido al Estado orientar la utilización de la propiedad hacia el bienestar social ya sea imponiendo modalidades a la propiedad, expropiando bienes, o regularizando asentamientos. Así, en la consecuencia inevitable de un prodigioso proceso de urbanización y de intensiva utilización del suelo, bajo una estructura jurídica en la que aun conviven el tradicional concepto civilista de la propiedad y el innovador concepto jurídico público del dominio, es que el Estado en sus tres ordenes de gobierno ha desarrollado el urbanismo como límite al derecho de propiedad a través de su publicación.

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*

Es importante recordar que el Urbanismo afecta fundamentalmente a lo que podríamos llamar biología del dominio y su conversión a función pública se concreta en **dos grandes temas importantes para esta Tesis**; por un lado en la *separación de las decisiones urbanísticas* que han de configurar el hecho colectivo de la sociedad *de las facultades privadas de los propietarios del suelo*, de modo que tales decisiones urbanísticas pasan del propietario a los poderes públicos con fundamento en que se debe limitar que tales decisiones se adopten por la sola conveniencia del propietario, esto lo podemos ejemplificar al recordar que el derecho de edificar – *ius aedificandi* – ha dejado de ser facultad de la propiedad del suelo para pasar a constituir el contenido de las decisiones públicas obra del *imperium* y no del *dominium*, todo esto a partir de una figura conocida como: zonificación. Como consecuencia de todo ello la ordenación urbanística de los terrenos define el contenido normal de la propiedad y, por tanto, las limitaciones que impone no son indemnizables.

Por el otro lado el segundo tema se refiere a que *las plusvalías generadas por el proceso de urbanización no sean apropiadas solo por el propietario* y se dirijan hacia la dotación de servicios colectivos; esta idea la podemos conceptualizar a través de la obligación que se impone al constructor de desarrollos de alto impacto sean centros comerciales o edificios de oficinas, de prever la dotación de la superficie de terreno necesaria para el equipamiento urbano y los servicios de los alrededores.

### **3.4 LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SU FUNCION SOCIAL**

Las reformas y adiciones a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de febrero de 1976, inician un vigoroso, proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales en la reorientación de nuestro proceso de desarrollo, particularmente en materia urbana. La concepción de la función social del derecho de propiedad que inspiró al constituyente, determinó que la nación está facultada para imponer a la propiedad

privada las modalidades y limitaciones que dicte el interés público y para 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.

Con fundamento en lo anterior en 1976 se estableció en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la prerrogativa que tiene el Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las 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. Existieron también reformas a los artículos 73 al agregar la fracción XXIX-C que establece la concurrencia de competencias para legislar en materia urbana entre la Federación y las entidades federativas, así como la adición de fracciones en el artículo 115 que dieran más autonomía al municipio en la planeación urbana.

No hay que olvidar que por aquel entonces nuestro país atravesaba por un intenso y acelerado proceso de urbanización y concentración metropolitana, que incremento de manera exponencial el proceso de explosión demográfica, convirtiéndonos así en un país predominantemente urbano que no necesariamente se tradujo en un país con alto índice de desarrollo; sino por el contrario, represento la agudización de las condiciones de vida en que se desarrollaba la población mexicana, ya que no se contaba con la organización ni con los recursos necesarios para enfrentar dicha explosión.

Inspirado en esta toma de conciencia y con fundamento en los artículos antes mencionados, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Asentamientos Humanos el 26 de mayo de 1976, adicionada con un capítulo V en 1981 para incluir medidas en materia de tierra para el desarrollo urbano y vivienda, y

modificada en 1984 para adecuarse a la reforma hecha al artículo 115 de la Constitución.

Esta ley fue un ordenamiento jurídico de vanguardia que fomento el proceso de regulación de asentamientos humanos en todo el país ya que a su entrada en vigor, se precisó y desarrolló los conceptos constitucionales reformados, estableció la estructura de la planeación urbana identificando los planes que operaran en los distintos ámbitos territoriales y su contenido general, estableciendo plazos para que las entidades federativas emitieran su propia ley, misma que se vio reflejado en que estas expedieron en respectivos leyes, reglamentos, planes o programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano, su propia organización urbana. Además se inició la construcción del Sistema Nacional de Planeación Urbana que en unos cuantos años adquiere una presencia vigorosa inundando al país con planes de desarrollo urbano que cubren todas las gamas del fenómeno, desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para el país, hasta esquemas de desarrollo urbano para una gran cantidad de pequeñas localidades, contando así los tres ordenes de gobiernos con instrumentos básicos para ordenar su crecimiento y aprovechar de manera eficiente los escasos recursos destinados a su desarrollo.

El plan así se convirtió en el verdadero instrumento de acción gubernamental para imponer restricciones a la propiedad urbana, pues dentro de la idea de propiedad-función social, el plan hizo conforme a Azuela de la Cueva:<sup>77</sup>

- La regulación al injusto mecanismo que concentraba los mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de terratenientes urbanos, permitiendo la creación de reservas territoriales que equilibren la especulación inmobiliaria.
- La exaltación de la pequeña propiedad como el lugar adecuado para el asentamiento humano y creación de una vivienda digna.

---

<sup>77</sup> Azuela de la Cueva Antonio. La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México 1989. pp. 32-33

- Finalmente la construcción de un Estado fuerte por encima de los propietarios privados que configura a través de la planeación urbana una nueva forma administrativa de acción sobre la propiedad.

Ahora bien, las condiciones sociales y económicas de la nación, así como la nueva realidad y tendencia de los asentamientos humanos en el país y del desarrollo urbano de los centros de población, principalmente tratándose de las ciudades medias, hicieron necesario adecuar la política del Estado Mexicano en esta materia y replantear instrumentos que permitieran resolver la problemática urbana.

Así, se creó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos que abrogó la de 1976 y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. La nueva ley vino a mejorar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos al:

- ✓ Actualizar la concurrencia de los tres niveles de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio, al permitir que su competencia sea ejercida por el cabildo.
- ✓ Integrar la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano, así como en la operación, ejecución y financiamiento del desarrollo urbano.
- ✓ Establecer la congruencia entre la legislación urbana y ecológica con la política de desarrollo social al vincular la planeación del desarrollo urbano con la protección al ambiente, la preservación de los recursos naturales, la protección del patrimonio cultural y el patrón de desarrollo rural
- ✓ Al crear un nuevo planteamiento del sistema de planeación del desarrollo urbano, facilitando su elaboración y estableciendo mecanismos que permitan

su cumplimiento, haciendo transparente y participativo el proceso de planeación del desarrollo urbano.

- ✓ Sustituir a las declaratorias como instrumentos de regulación de la utilización del suelo urbano, por la zonificación contenida en los programas de desarrollo urbano.
- ✓ Simplificar el tratamiento de las conurbaciones.
- ✓ Fomentar la concesión de los servicios urbanos y la inversión social y privada en infraestructura y equipamiento.
- ✓ Establecer mecanismos para ofertar reservas territoriales y abatir la ocupación irregular de terrenos urbanos.
- ✓ Determinar que los programas municipales, de centros de población y sus derivados, establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del suelo urbano;

Esta última idea podemos verla reflejada en la siguiente Jurisprudencia:

“Registro No. 167541

Instancia: Pleno

Tesis: P. /J. 40/2009

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO POR EL QUE SE AUTORIZA EL CONJUNTO URBANO DE TIPO MIXTO (HABITACIONAL SOCIAL PROGRESIVO, COMERCIAL Y DE SERVICIOS) DENOMINADO "RANCHO LA CAPILLA", UBICADO EN EL MUNICIPIO DE TECÁMAC, ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.**

Conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los Ayuntamientos tienen la facultad de aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, entre ellos, los relativos al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población. Esto es, los Municipios deben intervenir en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad a la que pertenezcan, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a efecto de ejercer las funciones y prestar los servicios públicos de su competencia. Ahora bien, los artículos 5.11, 5.12, 5.40 y 5.43 del Código Administrativo del Estado de México, 17, 18 y 45, incisos A) e I), del Reglamento del Libro Quinto de dicho Código establecen que tratándose de autorizaciones para la construcción de conjuntos urbanos en el Estado de México, las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal, según sea el caso, deben concurrir a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, para que las constancias y demás documentos que expidan queden debidamente integrados al expediente administrativo formado con motivo de la solicitud presentada por el promotor del complejo urbanístico, entre los cuales se encuentran la licencia de uso de suelo, la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y la certificación de clave catastral, entre otros. Por tanto, al no haberse integrado el expediente administrativo que dio origen al Acuerdo por el que se autoriza el conjunto urbano de tipo mixto (habitacional social progresivo, comercial y de servicios) denominado "Rancho La Capilla", ubicado en el Municipio de Tecámac, Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la entidad el 13 de septiembre de 2005, con las autorizaciones, licencias y dictámenes correspondientes, expedidos por la administración pública municipal, de conformidad con la legislación de la materia, de modo que el Municipio hubiese intervenido en el procedimiento respectivo, es evidente que dicho acuerdo viola el artículo 115 constitucional.

Controversia constitucional 66/2005. Municipio de Tecámac, Estado de México. 14 de octubre de 2008. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudíño

Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria:  
Laura García Velasco.”<sup>78</sup>

- ✓ Establecer que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.
- ✓ Señalar las normas a que deberá sujetarse la regularización de la tenencia de la tierra.
- ✓ Regular el derecho de preferencia que tienen los municipios y las entidades federativas para adquirir los predios de las zonas de reserva cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.

Además la modificación al artículo 27 de la Constitución Federal y la expedición de la Ley Agraria en 1992 y de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, permiten regular la incorporación y aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano. Condicionando a la autorización municipal la constitución, ampliación y delimitación de las zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como la regularización de predios en asentamientos humanos irregulares, al interior de ejidos y comunidades

Dicho marco jurídico permitió así proteger los derechos de los núcleos agrarios y replanteo el patrón de asentamientos humanos que han caracterizado el crecimiento urbano en nuestro país.

### **3.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO**

En el derecho urbanístico el plan desempeña un papel de radical importancia para el sistema de ordenación del suelo. La finalidad primordial de esta técnica consiste en la ordenación urbanística de los centros de población mediante la aplicación de sus

---

<sup>78</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXIX, Abril de 2009. Página: 1179



previsiones que, al materializarse, configuran el método territorial elegido por el planificador. La relevancia del contenido de los instrumentos de ordenación urbana se constata cuando la misma ley en la materia reconoce que dichos instrumentos tienen imperativo acatamiento y, por ende, vinculan a los particulares y a las administraciones públicas

El ordenamiento urbanístico contemporáneo utiliza al planeamiento como concepto esencial, central, básico del sistema de la ordenación urbana. Los planes de ordenación urbana prefiguran lo que pretende ser el futuro centro de población. Por tanto, el planeamiento debe tener en consideración diversos aspectos que se presenten en el desarrollo de la ciudad, y, por ende, prever las situaciones a que se enfrentara el centro de población. Consecuentemente, hay que entender que el plan es un programa de acciones y medidas hacia el futuro, que, anticipándose a cambios y variaciones, pretenden alcanzar de la forma más rápida, eficaz y racional unos determinados fines. Para lograr la ordenación del suelo el plan debe influir en múltiples aspectos, como los derechos y deberes de los ciudadanos, clasificar el suelo y definir el contenido real de la propiedad urbana.

La elección de un modelo territorial específico requiere de las administraciones públicas una capacidad creativa, conformadora de la realidad territorial que se conjugue con la participación de los ciudadanos, pues pese a que existen regulaciones urbanas en los tres órdenes de gobierno, es necesario acudir a otras técnicas que coadyuven a la normativa urbanística, por ello la legislación deja un margen de discrecionalidad administrativa para apreciar la realidad urbana y definir el modelo urbano más adecuado, tal como lo señala Jiménez Dorantes:

“...aun existiendo criterios jurídicos y fácticos establecidos en el plan, estos no obligan a la administración a ajustarse siempre y en todo caso a ella, sino que caben a priori otras alternativas, siempre teniendo como medio de limitación la memoria del plan.”<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Cfr. Jiménez Dorantes Manuel. Constitución y Urbanismo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie de Ensayos Jurídicos No.30. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2009. pp. 133

La ley urbanística en México contempla como instrumento de planeación, al programa de ordenación urbana también conocido plan de desarrollo urbano, este instrumento contiene el modelo territorial de una administración competente y concreta para un territorio determinado; en este además se encuentran las diversas disposiciones sobre hacia donde va a crecer la ciudad, el tipo de construcciones y todos aquellas objetivos urbanísticos necesarios para un centro de población. Dentro de esta última idea un punto a destacar es que la planeación física debe representarse gráficamente como un proceso piramidal de decisiones, pues a medida que los planes se hacen más circunscritos adquieren una estructura más detallada mientras que para espacios más amplios las decisiones son principales y generales; en que se traduce esto, bueno en que debe existir un escalonamiento en la graduación de los planes, debiendo existir planes generales, planes estatales planes municipales – en el caso del Distrito Federal serán Delegacionales -, según la legislación general en la materia, específicamente el artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el sistema de planeamiento territorial en México se integra por el plan nacional de desarrollo urbano, programas estatales de desarrollo urbano, de ordenación de zonas conturbadas, planes o programas municipales de desarrollo urbano y programas que deriven de los anteriores.

Hay que mencionar que la legislación urbanística federal así como la del Distrito Federal establecen que una vez aprobados los instrumentos de ordenación urbanística estos deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y, además la legislación estatal menciona que deben ser publicados en el diario oficial respectivo para que tengan fuerza vinculante.

Ahora bien, el Programa General de Desarrollo Urbano es un acto administrativo, entendiéndose por este como toda manifestación de voluntad, deseo, conocimiento o juicio que realiza la administración pública en ejercicio de la potestad administrativa. Así el Programa General de Desarrollo Urbano, expedido

con base en el artículo 27 constitucional y en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tiene como objetivos mejorar la calidad de vida de la población propiciando su arraigo; diversificar los usos de suelo; generar empleos y satisfacer el déficit de equipamiento, infraestructura y vivienda, entre otros, encausando el futuro crecimiento poblacional de la delegación, de suerte que, en cuanto a esos objetivos, contiene algunas características de abstracción y generalidad; sin embargo, éstas se encuentran acotadas a situaciones específicas y concretas como lo son la zona y la clase de tierras que incluye, por lo que es menester motivar la elección de determinados inmuebles y la decisión en cuanto a los efectos que esto conlleva, esto es, una relación de causa-efecto. Así, el programa no es más que una norma individualizada en tanto se refiere a una zona geográfica delimitada (ejemplo el Distrito Federal) que afecta a determinados sujetos claramente identificados (habitantes, propietarios y poseedores cualificados de dicha demarcación), lo que obliga a argumentar sobre el porqué determinado inmueble es candidato idóneo para ser afectado. En otros términos, se está en presencia de un acto administrativo que no es una regla de conducta en abstracto, sino que crea, modifica o extingue una situación jurídica y relación precedente de un derecho y restricción de otro y, por tanto, debe ser explicado y no ser un acto arbitrario que no motive la causa legal que da lugar al acto de molestia o privación. Cabe poner de relevancia que un acto administrativo -aun con efectos generales- no es igual que una ley, de manera que los requisitos de validez respectivos difieren, especialmente los concernientes a la motivación.

En conclusión, el programa, en la medida que implica la expresión de voluntad de la administración pública, es un acto administrativo que, si bien se encuentra referido a múltiples destinatarios de una zona determinada, no por ello queda exceptuado de explicar y demostrar la subsunción en la hipótesis legal de las circunstancias de facto y de jure del caso particular pues, como acto administrativo con efectos generales se agota en un supuesto concreto, a diferencia de la ley que es aplicable a situaciones abstractas que pueden o no actualizarse. En ese orden de ideas, el programa en cuestión debe exponer en forma pormenorizada las

razones que llevaron a expedirlo y los motivos para destinar determinado terreno al área de preservación o urbanización.

Esto no debe impedir enfocarnos en el reconocimiento a la función social que el plan de desarrollo urbano ejerce sobre la propiedad privada y que el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal observa:

**“Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.”<sup>80</sup>**

Esto nos recuerda, el acatamiento imperativo que debe haber a los planes por parte del sector público y privado. Y que el incumplimiento a su mandato provocaría su esterilidad, creando así incertidumbre en la ordenación urbana.

### **3.5.1 CARACTERÍSTICAS**

Para conseguir la ordenación del suelo, los instrumentos de planeamiento contienen información diversa que se encuentra ordenada y sistematizada en una serie de documentos que establecen los objetivos, justificaciones y reglas a las que se sujetara un espacio físico territorial determinado. Aunque cada uno de estos documentos contiene información específica, están elaborados para que, en conjunto, cumplan las metas propuestas por el planificador. Por tanto, los documentos que integran cada plan o programa de ordenación urbana, al formar parte de una unidad (plan), comparten un mismo valor normativo. La misma normativa urbanística menciona los documentos que deben contener cada uno de

---

<sup>80</sup> Código Administrativo del Distrito Federal. Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. ED Sista 2010

los distintos programas urbanísticos. De manera general y en análisis de varias leyes estatales podemos decir que estos documentos son los más comunes:

- *Introducción:* Este documento escrito comprende los antecedentes geográficos, históricos, sociales o ambientales, del territorio sujeto a planeamiento.
- *Diagnostico:* En este documento se analiza la situación actual y las tendencias del área o sector; además estudia la situación sobre aspectos socioeconómicos, físicos, poblacionales, de infraestructura, equipamiento, servicios o vivienda del espacio físico territorial a ordenar.
- *Objetivos:* Se justifican y establecen los propósitos o finalidades que se pretenden alcanzar con la ejecución del programa.
- *Metas:* En este caso se determinan las acciones, obras, servicios de acuerdo, con los objetivos planteados, ya sea corto, mediano o largo plazo.
- *Estrategias:* Contiene los lineamientos y políticas del programa, así como las alternativas para la ejecución del mismo.
- *Bases Financiero-Programáticas:* En este documento se establecen y programas los gastos que exigirá la aplicación del diseño territorial del plan para lograr, desde el punto de vista financiero, las metas planteadas.
- *Acciones de Inversión:* Contiene las prioridades del gasto público y privado, de acuerdo con el diagnostico y objetivo planteados.
- *Corresponsabilidad Sectorial:* Determina las acciones, obras e inversiones concretas que deben realizarse, así como las responsables de su ejecución.

- *Normas Urbanísticas*: En este caso, se refiere al conjunto de medidas, mecanismos y otras disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas a que se sujetaran las acciones urbanísticas derivadas del plan, entre estas normas podremos observar en suelo edificable aquellas que se utilizan para detallar uso, volumen, y condiciones de los terrenos y construcciones, quizás establecerán las directrices sobre las características estéticas que deben seguir la edificación o el entorno, o en suelo no urbanizable determinar la protección a la reserva ecológica o cultural. .
- *Anexo Grafico*: Este documento expresa de forma descriptiva y clara el contenido básico del plan y la ubicación espacial de los proyectos, acciones, obras y demás.

Los cuatro primeros documentos contienen las razones que justifican y motivan el modelo territorial elegido y, por ende, delimitan el alcance de la discrecionalidad administrativa, ya que la vulneración de la motivación del plan urbanístico implica una actuación arbitraria y controlable por los órganos jurisdiccionales correspondientes. Estos documentos influyen sobre el resto ya que identifican las necesidades y acciones que diseña el modelo territorial, aportando las razones de su determinación urbanística.

En el caso de las bases financieras programáticas y las acciones de inversión, se trata de hacer posible un plan posible y viable; por tanto es necesario determinar el costo económico de la ordenación urbana de la que derivan, entre otras, las inversiones públicas y privadas, o las indemnizaciones a los particulares.

Ahora, para el adecuado funcionamiento de los planes no solo debemos ocuparnos de su conformación estructural, sino de la operatividad de su sistema. Es necesario que las previsiones planificadoras se cumplan, que las metas se consigan y que funcione en definitiva el dispositivo general. Por ello para que los planes realmente se ejecuten serán necesarios dispositivos adicionales, muchos de ellos implícitos al

propio plan y otros como medidas impuestas por la propia administración pública, estas herramientas son:

- I. Programación: Si se quiere que los planes se lleven a cabo, es necesario que se articulen los programas específicos que lo lleven a efecto. Su debida planeación debe incidir en los tiempos en que se debe ejecutar, en los plazos en que se debe terminar, en las condiciones que se deben cumplir y en los procesos que se deben engranar.
- II. Coordinación: La ejecución de los planes, no puede, ser responsabilidad de una aislada agencia administrativa, las ciudades precisan para su buen funcionamiento de atenciones múltiples de distintos centros de poder que se requiere sincronizar y compatibilizar entre si.
- III. Control: Los planes deben incluir instrumentos que garanticen el cumplimiento de los mandatos en ellos contenidos y la ordenada aplicación de los programas previstos para su ejecución. Aquí debemos ubicar que los planes van dirigidos para su acatamiento a las autoridades que lo adoptaron y a los particulares que regula. Así la implementación de correctivos jurídicos deben ir más allá de la sanción correspondiente, en el caso de las autoridades, una autotutela dentro de los órganos de gobierno que prevenga y limite sus actuaciones es una solución, otra es la facultad de los particulares para impugnar sus actuaciones. En los correctivos enfocados a los particulares se debe encauzar a la realidad, no solo enfocándonos en la demolición o suspensión de obras sino en casos como la urbanización espontánea ofrecer cauces sustitutivos a su prohibición o supresión que no harán a la larga que desaparezcan.
- IV. Instrumentación: La instrumentación se refiere a los medios que permitirán llevar a cabo la observancia de los mandatos del plan y la consecución de

sus objetivos a través de medios vigorosos personales, materiales y jurídicos. En materia humana que existan los elementos profesionales capacitados y disponibles; en lo material hay que ubicar los recursos financieros suficientes y en lo jurídico aquellas herramientas que permitan su debida aplicación, ejemplo de estos últimos podrían ser programas a corto plazo, programas parciales o áreas de gestión estratégica que permitan diversificar el área de acción y no lo vuelvan un gigante incapaz de poderlo mover.

### **3.6 RESERVA TERRITORIAL**

La aprobación de los planes es un elemento imprescindible para el control del uso del suelo, en cuanto a que a través de la asignación de usos, determinación de volúmenes, densidades de urbanización, es posible someter a una cierta disciplina el crecimiento urbano. Pero ello no es bastante, como es suficientemente conocido, ya que ninguna política urbana es posible sin un control por la colectividad del mercado del suelo.

Sin un control efectivo del suelo urbano no es posible un urbanismo satisfactorio. Así, el abandono de los centros tradicionales, la expansión hacia la periferia de los núcleos residenciales de los sectores de grandes ingresos, el sucesivo alejamiento de estas urbanizaciones a medida que se facilitan infraestructuras y medios de transporte y se van deteriorando socialmente otras zonas interiores, las bajas densidades del conjunto y la extensión de las manchas urbanas, dejando espacios intermedios inaprovechables, el elevado costo de los servicios, son como señala Martín Mateo “..resultados imputables a la mediatización unilateral de crecimiento de algunas grandes ciudades”.<sup>81</sup>

El Estado resultado de estas ideas y en cumplimiento al interés público y beneficio social, para el control del suelo y la sujeción al sistema de precios de mercado, estableció la creación paulatina de grandes reservas de terrenos públicos,

---

<sup>81</sup> Martín Mateo Ramón. Ordenación del Territorio, El Sistema Institucional. Editorial Jurídica Venezolana Colección Monografías Jurídicas No. 19. Caracas 1980. pp. 184



principalmente en manos de las municipalidades y gestionados a través de institutos especializados. No obstante en caso de que el municipio no este a la altura de sus responsabilidades, la Federación y las entidades habrán de abordar estos cometidos, especialmente para desarrollos urbanos y programas de vivienda.

La ley General de Asentamientos Humanos define en su artículo 2 fracción XVI a la Reserva Territorial como:

“Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento”<sup>82</sup>

En un concepto amplio la reserva territorial es toda superficie colindante con el área urbana de un centro de población o dentro de éste, que sea susceptible de ocuparse óptimamente si no está construida, o de renovarse y densificarse si ya lo está. Así, la ciudad es una reserva en sí misma.

La idea subyacente es que en función de la ubicación particular de una superficie dentro de la estructura urbana de la ciudad, la reserva territorial de la capacidad de soporte del suelo, del impacto ambiental diagnosticado, y de las normas urbanísticas vigentes; la incorporación planificada del suelo para el crecimiento y regeneración urbana permita potenciar el espacio como un recurso al servicio de las necesidades colectivas y que al mismo tiempo sea funcional a los requerimientos de desarrollo económico de la ciudad.

El acceso al suelo es un asunto prioritario, ya que se trata de un recurso limitado lo mismo dentro que fuera de las estructuras urbanas, cuya escasez tiende a elevar los precios y a afectar el medio ambiente. Por lo que la estrategia propone: maximizar el beneficio social de la reserva y crear una nueva reserva territorial para el mediano y largo plazo en el marco de una modificación del patrón de poblamiento. Se persigue que la ciudad cuente con el suelo necesario para satisfacer sus necesidades y que la reserva contribuya al ordenamiento de los procesos territoriales y a la preservación del medio ambiente, tanto para la

---

<sup>82</sup> Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993

integración de superficie destinada a otros usos (industria, comercio, servicios) como para vivienda.

Para hacer operativa esta política, junto con la aplicación de la normatividad de uso del suelo, es necesario generar instrumentos de fomento que permitan su aprovechamiento y eviten el deterioro del patrimonio inmobiliario, para lo anterior, se requiere instrumentar los siguientes programas:

- Programa integral para fomentar el desarrollo de lotes baldíos existentes al interior de la ciudad, con el propósito de generar oferta legal de suelo, con equipamiento y servicios en zonas adecuadas para el poblamiento, a costos accesibles para la población de menores recursos económicos.
- Programa para constituir reserva territorial a partir de la utilización de inmuebles reconstruidos y su reciclamiento, a fin de contar con una oferta amplia de inmuebles y usos adecuada a los requerimientos de los diversos mercados.
- Programa de regularización de la tenencia de la tierra circunscrito a áreas consolidadas que no pongan en riesgo el equilibrio ecológico.
- Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo, mediante la revisión y modificación de los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano a fin de permitir el aumento de la ocupación y la elevación de la altura de los inmuebles, incluyendo el uso habitacional de interés social en áreas centrales.

La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;

II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;

III. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;

IV. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano, y

V. Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

En el Distrito Federal la existencia de áreas susceptibles para uso urbano está limitada en el sur poniente y sur oriente, por razones ambientales y de preservación ecológica. No existe, por tanto, posibilidad de crecer extensivamente, sino más bien de modo intensivo sobre la zona urbanizada actual, por saturación de baldíos y redensificación de áreas ocupadas.

En 1990 se consideraba que la superficie baldía neta interior, susceptible de un programa de saturación en el DF era de 5,802 hectáreas, equivalentes al 8.9 % de su superficie urbana, estimada en 64,499 ha. Sin embargo, se calcula que para el 2000 dicha superficie disminuyó a 2,064 ha, 3 % de la superficie urbana, de acuerdo con los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. No obstante, la capacidad de crecimiento intensivo aumenta si se calcula la potencialidad de reciclamiento de las zonas consolidadas, pudiendo llegar a más de 4,000 ha.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Secretaria de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta del Gobierno del Distrito Federal. Décima Tercera Época. No.103-Bis. México 31 de Diciembre del 2003.

Existe además una reserva inmobiliaria constituida por inmuebles modernos de oficinas desocupadas. La zonificación de usos de suelo tiene un papel importante en la definición de la estructura y la dinámica urbana. La política urbana actual se orienta a la mezcla de usos, con la intención de reducir los desplazamientos y la contaminación atmosférica, para recuperar la vida diurna y nocturna. Por ejemplo en las zonas dormitorio o en los ámbitos de alta concentración de comercio y servicios, saturadas de día y vacías por la noche. Según la información de los Programas Delegacionales de 1997, en el área urbana cerca del 50 % se destina al uso habitacional, 12 % al equipamiento, 24 % al mixto, 4 % al industrial, 9 % son espacios abiertos y áreas verdes y 1% de otros usos.<sup>84</sup>

### **3.7 CONCURRENCIA LEGISLATIVA ENTRE LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO URBANO Y ASENTAMIENTOS HUMANOS**

La Constitución Federal atribuye al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los ámbitos territoriales del sistema mexicano en materia de urbanismo. Por tanto es necesario delimitar en que consiste el régimen de las denominadas competencias concurrentes. Se ha dicho que el carácter de las competencias puede ejercerse de distinta manera dependiendo del reparto competencial que haga la Constitución. Así las competencias de la Federación son expresas y limitadas por la propia Ley Suprema – especialmente por su artículo 124 –, de forma que las que no estén expresamente concedidas por la Constitución a la Federación quedan reservadas a las entidades federativas.

Bajo esta disposición constitucional que cimenta el pacto federal, conocida también como cláusula residual, es necesario apuntar que existen varias formas de asunción competencial. Desde el punto de vista de su contenido y según el reparto competencial que hace la Constitución, tanto la Federación, las entidades

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*

federativas, los municipios y el Distrito Federal pueden actuar únicamente a través de las potestades públicas que, dependiendo del sujeto territorial de que se trate, pueden ser legislativa, reglamentaria y de ejecución.

Consecuentemente, cuando solo una de las organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial en México, es decir Federación, entidades federativas o municipios, tienen participación completa – todas las potestades públicas - en determinada materia, es competente exclusivamente, y no comparte con ninguno de los entes territoriales ninguna de las potestades públicas. Así ni las entidades federativas ni los municipios tienen atribuida constitucionalmente su intervención, sino que la legislación, reglamentación y ejecución quedan atribuidas, en bloque, únicamente entre los órganos federales.

En este orden de ideas, la Constitución ha establecido que, en materia de urbanismo, existen facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. Por lo que, el propio texto constitucional exige la participación de la Federación en el desarrollo de los subsistemas normativos, condicionando o delimitando las competencias de las entidades federativas. Esta posibilidad tiene como fin lograr una regulación homogénea y cumplir en todo el territorio nacional con los fines esenciales de la ordenación del suelo.

A pesar de la falta de precisión técnica de la fracción XXIX-C, artículo 73, de la Constitución Federal, la materia de urbanismo en México es, por disposición constitucional, un ámbito en el que concurren las potestades públicas de las entidades territoriales del Estado Federal. Esto es así porque la articulación de dicha materia – con competencias concurrentes – se desarrolla con la participación de todos los sujetos jurídicos-públicos territoriales, básicamente, mediante ley en la que el Congreso de la Unión determina las formas y los términos de dicha participación. Es decir, la ley que aprueba el Congreso federal establece la regulación básica o general del urbanismo (eficacia delimitativa) y,

necesariamente, posibilita a las entidades federativas a desarrollar sus propias potestades públicas. Ahora bien, las potestades públicas que, en este caso (son facultades concurrentes en materia de urbanismo), desarrollan las entidades federativas, desde el punto de vista cuantitativo, no tienen limitación alguna en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo que mantienen la totalidad de sus potestades en materia normativa y de ejecución, tan solo delimitadas por la propia ley general que funciona como ley básica dentro del sistema normativo, y que condicionara el desarrollo legislativo de las entidades federativas.

Por tanto, adquiere relevancia el contenido de dicha ley general, ya que por sus características, necesariamente, debe dejar un margen de libre apreciación a las entidades federativas, con el fin de que, atendiendo a sus circunstancias específicas (geográficas, demográficas, sociales, culturales, ambientales), puedan aplicar sus propias políticas urbanas y establecer las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de dicha materia, sin que este margen de libre apreciación que deja la ley general deba ser traspasado por la normativa de los Estados en ejercicio de sus potestades legislativas. Consecuentemente, la característica de la ley general consiste en establecer las bases de la regulación de la materia en todas las entidades federativas. Su propio carácter esencial permitirá al resto de entes territoriales desarrollar sus propias potestades públicas dentro de las normas estructurales de la ley general federal. Por tanto las determinaciones que contenga la Ley General de Asentamientos Humanos no pueden contener una regulación detallada o exhaustiva de la materia, sino que, por el contrario, esta ley general debe dejar en todo momento a las entidades federativas el espacio suficiente para desarrollar sus propias potestades: normativas y ejecutivas.

Sobre esta relación entre ley básica y ley de desarrollo ya se ha pronunciado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente Jurisprudencia:

**Registro No.** 196814

Instancia: Pleno

Tesis: P. IX/98

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

**ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS LOCALES ASIGNAR MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA.**

El artículo 32, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, que prevé que la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles, no es violatorio del artículo 27 constitucional, pues con ello no se está permitiendo la imposición de modalidades a la propiedad privada, que puedan nulificar o extinguir a la misma, sino sólo se está coordinando el ejercicio del derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y que consagra el precepto constitucional referido, definiendo que tal función corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas, en virtud del ejercicio concurrente que sobre la materia ejercen la Federación, los Estados y los Municipios, y que requiere de una delimitación clara de las funciones que cada uno debe realizar conforme al sistema de competencias que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual expresamente alude en su numeral 27 a usos y destinos como modalidades a la propiedad privada que podrán imponerse en virtud de la función social del derecho de propiedad bastando, por tanto, que la Ley General de Asentamientos Humanos defina los conceptos de usos y destinos en su artículo 2o., fracciones IX y XIX, pues corresponde a las Legislaturas Locales la determinación precisa de cuáles son esos usos y destinos compatibles que podrán imponerse.

**Amparo en revisión 2732/96. Marcia Barragán Gortazar de Pintado y coags. 11 de diciembre de 1997. Mayoría de siete votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.<sup>85</sup>**

---

<sup>85</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. VII, Febrero de 1998. Página: 42

Consecuentemente, la legislación de las entidades federativas en materia de urbanismo debe seguir las determinaciones esenciales de la regulación básica de la Ley General de Asentamientos Humanos. Pues establece aspectos generales de regulación en materia urbanística para el país.

Se trata de una ley general que dispone, por ejemplo, que en la ordenación urbana debe existir “participación ciudadana”,<sup>86</sup> dejando a las entidades federativas regular los plazos, términos, condiciones en que dicha participación se realice y, por otro lado, exige que en los procedimientos de formulación de los instrumentos de ordenación supramunicipal tengan “participación los municipios”<sup>87</sup>. Por lo que respecta al sistema de planeamiento urbanístico, la ley enumera los instrumentos de planeamiento, pero deja un margen de determinación para que las leyes estatales establezcan sus propios tipos de planes y programas de ordenación urbanística, así como el órgano encargado de la aprobación de los instrumentos de ordenación del suelo y coordinación de la participación ciudadana; lo que permite que las entidades federativas tengan la posibilidad de diseñar sus propias políticas urbanísticas de acuerdo con todas las características propias de su territorio.

Los fundamentos jurídicos en esta materia se encuentran consignados en distintas disposiciones de la Constitución Federal, y en diversas leyes, destacando la Ley General de Asentamientos Humanos, la ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Como ya se menciona se encuentra la concurrencia en el artículo 73, fracción XXIX-C, y el artículo 122 Base Primera Inciso J, para determinar la competencia del Distrito Federal, los cuales inserto a la letra:

**“Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

---

<sup>86</sup> Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Artículos 40-58

<sup>87</sup> Ibidem Artículos 6-11



**XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”

“**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...

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

**BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:

- 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;”<sup>88</sup>
  
- ✓ Ley General de Asentamientos Humanos: Los artículos 7, fracción I, VIII, XI, y 10, 12, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, fijan las reglas para la coordinación de la Federación con las entidades federativas y los municipios con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humano y el desarrollo urbano de los centros de población mediante la celebración de convenios y acuerdos, así como la cooperación con la Sedesol cuando la Federación tenga que ordenar y regular en zonas conurbadas de dos o más entidades.

---

<sup>88</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, 2009

- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: En el artículo 32 confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y vivienda, al igual que proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.
- ✓ Distrito Federal: En los artículos 67 fracción XXV, 69, 70 fracción II, 71, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 1, 4, 10 y 17, facultan al titular del gobierno de la ciudad para celebrar convenios con la Federación, entidades federativas y municipios. Y en su ley de Desarrollo Urbano se concentra la forma de planeación y ejecución del ordenamiento territorial.
- ✓ Reglamentos de Construcciones, Zonificación, Usos del Suelo y Entorno Urbano.

De todo lo anterior debemos mencionar que es necesario incrementar las técnicas y la eficacia en el control de la legalidad urbanística, que, dicho sea de paso, ha sido uno de los graves problemas que desarticulan al sistema de ordenación urbana en México. Si bien es cierto, algunos mecanismos de control urbanístico se encuentran previstos en las normas, no menos es cierto es que, la articulación y aplicación de estos controles por parte de las administraciones urbanísticas – especialmente estatales y municipales – operan con diversas deficiencias o se sujetan a la arbitrariedad de la administración correspondiente, por lo que, en la mayor parte de los centros de población mexicanos se evidencian graves problemas de ordenación urbanística que, definitivamente, inciden negativamente en los fines y principios jurídicos que rigen el sistema urbanístico.

### **3.8 LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL**

Hacia 1976 diversas reformas en la Constitución, principalmente en materia de Asentamientos Humanos, impulsaron la creación y expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976, que creó y sentó las bases de la actual Ley.

La antigua ley creó planteamientos que hoy estructuran la ordenación urbana de la ciudad, estos fueron:

- Nuevos planteamientos de reordenamiento mediante la redefinición del uso del suelo urbano, modernización del catastro y cambios de legislación bajo un modelo funcionalista, con una visión mecanicista de la estructura urbana, reflejado en esquemas de zonificación y planes detallados de uso del suelo.
- Zonificación como instrumento de control público sobre el uso del suelo privado, bajo el concepto de “reordenamiento urbano”, con el sistema de centros urbanos -entorno a antiguos pueblos y localidades-, que dieran servicio a los conjuntos de unidades socioeconómicas.
- Definición de la licencia de uso de suelo como un instrumento cuyo otorgamiento estuviera vinculado a la zonificación vigente.
- Formación de corredores de desarrollo intensivo, con énfasis en la vivienda de alta densidad y servicios en el área inmediata a las líneas del sistema de transporte colectivo.
- Planes Parciales en los que se aplica una misma metodología para diferentes contextos, causando un alto grado de generalidad que no corresponde del todo con la diversidad de desarrollo que ha caracterizado a cada zona. La definición de usos y densidades de ocupación de estos planes no corresponden a la estructura urbana existente, son más bien homogéneas y buscan jerarquizar funcionalmente cada estructura urbana.

- Normativa urbanística y política edilicia básica, que no toman en cuenta las características de cada zona, al no especificar las formas de ocupación del suelo.

En 1996, gracias a diversos procesos democráticos en el país no solo en la política sino en el desarrollo de la ciudad, se expide una nueva Ley de Desarrollo Urbano, cuyo objetivo era dar más participación ciudadana a la toma de decisiones urbanas, y planificar en función a responder a necesidades tanto inmediatas como futuras de una localidad dentro de la ciudad; manteniendo sin embargo una normativa rígida sobre el uso del suelo que no permitía la adaptación de las dinámicas de cambio que requería cada zona urbana. Algunos puntos importantes a destacar dentro de esta ley fueron:

- Búsqueda de la mayor eficiencia en el aprovechamiento de la inversión histórica acumulada y la capacidad de la infraestructura instalada, junto con la recuperación de la función social-habitacional de las zonas centrales.
- Criterios que se basan en optimizar el área urbanizada existente, conduciendo el desarrollo urbano a las zonas ya consolidadas e incluso deterioradas que, por su tradición histórica deben rehabilitarse.
- Revisión constante de planes Delegacionales, programas parciales y las zonas especiales de desarrollo controlado en base a nuevas disposiciones de uso de suelo.
- Definición de las colonias de la ciudad central como áreas con potencial de reciclamiento, al contar con infraestructura vial, de transporte y servicios urbanos, localizadas en zonas de gran accesibilidad, ocupadas por viviendas unifamiliares y en deterioro, capaces de aceptar población adicional con un uso más densificado del suelo.

Cabe destacar que permaneció el marco regulatorio en donde se indican actividades e intensidades de construcción en base a leyes de mercado y presiones inmobiliarias.

Ahora, el 15 de julio del 2010, se expidió una nueva Ley de Desarrollo Urbano para la ciudad, que pese los esfuerzos por intentar solucionar de fondo algunos tramites insidiosos en materia de uso de suelo, al contemplar la creación de un Comité Técnico para modificar los programas de desarrollo urbano en zonas específicas, así como acentuar la preservación de las zonas de conservación y la transformación de territorios vagos (desocupados), antes zonas industriales, al darle un mayor aprovechamiento a la infraestructura con la que ya cuenta la ciudad y evitar que siga extendiéndose sobre suelo de conservación. Se mantuvieron en mi opinión errores, como los que dan origen a esta tesis, que dejan inconclusas los avances que realmente necesita la ciudad. De manera general la ley ordena que:

1. Se modifican las atribuciones del Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano
2. Se adiciona la participación de “talleres de participación ciudadana” en la formulación y elaboración del proyecto de programa de desarrollo urbano y se modifican las etapas dentro del procedimiento de formulación y aprobación del mismo
3. Se incluye la regulación en el supuesto en que la Asamblea Legislativa no resuelva o no notifique al Jefe de Gobierno sus observaciones o la aprobación del programa, en cuyo caso se entenderá aprobado el mismo y el Jefe de Gobierno deberá proceder a promulgarlo y publicarlo.

4. Se modifica el procedimiento de cambio de uso de suelo de un predio específico a solicitud de un particular, destacando lo siguiente:

La solicitud deberá presentarse directamente ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (ya no ante la Delegación correspondiente);

Se incorpora el requisito de instalar en el inmueble un letrero visible y legible desde la vía pública en el que se indique la zonificación vigente y la solicitada, así como el número y fecha de ingreso de la solicitud y la mención de que los vecinos tienen un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir de esa fecha para manifestar su opinión al respecto.

5. Se modifica el procedimiento para la fusión y subdivisión de predios, eliminando los casos de improcedencia que señalaba la Ley anterior y señalando aquellos casos en los que resulta procedente la relotificación.
6. Se establecen nuevos requisitos para las construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano, destacando que dichas construcciones deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia.
7. El reglamento correspondiente establecerá los casos en que deba llevarse a cabo el dictamen de impacto urbano o ambiental.
8. Se elimina de la Ley la clasificación de “certificado de zonificación para usos permitidos”, “certificado de zonificación para uso específico” y “certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades”, disponiendo únicamente la existencia de un “certificado único de zonificación de uso de suelo”; manteniendo los certificados de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos.

Al respecto del punto 3 y 4 , estos generaron grandes controversias al plantear sus detractores que se atribuían una competencia desmedida al gobierno central representada por el Jefe de Gobierno en materias tan delicadas como el cambio de usos de suelo, y en contraparte limitaba la opinión de la ciudadanía específicamente los vecinos en la decisión final.

En referencia al punto 5 este es un claro ejemplo de la falta de definiciones claras en la ley, a que me refiero con esto;

Si un particular deseaba obtener una licencia para la subdivisión, lotificación o fusión de un predio, debía, conforme al artículo 49 de la antigua ley de Desarrollo Urbano, ajustarse tal y como lo señala al precepto que inserto a la letra :

“Quienes lleven a cabo fusiones, relotificaciones, subdivisiones o conjuntos, se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley:

- I. Prever la superficie de terreno necesaria para el equipamiento urbano y de servicios;
- II. Sujetarse a las normas de ordenación contenidas en los programas; y
- III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

- a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;
- b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y
- c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales.

La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal. Los avalúos se solicitarán al área competente.”<sup>89</sup>

Cual era el destino del terreno cedido, bueno el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano nos ordena que vaya dirigido a la Reserva Territorial de la Ciudad.

“Para la constitución de la reserva territorial proveniente del otorgamiento de licencias de fusión, subdivisión y relotificación, debe destinarse el diez por ciento de la totalidad del terreno cuando se trate de superficies mayores a 5,000 m<sup>2</sup>. En caso de que para un mismo predio exista la obligación de efectuar donación al Distrito Federal por construir un conjunto y obtener alguna de las licencias señaladas por este artículo en suelo urbano, únicamente se transmitirá a título gratuito el equivalente al diez por ciento de la superficie total...”<sup>90</sup>

Esta reserva territorial era custodiada por el Gobierno conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, limitándose a darle **la calidad de bien del dominio privado** en su artículo 33, sin que exista un **destino que permita su aprovechamiento al máximo**.

Ahora, este artículo 49 **fue reformado** debido a que el Gobierno de la Ciudad nunca pudo fundamentar y motivar:

1. El acto jurídico o la naturaleza jurídica que daba origen a la entrega de una determinada fracción del predio a fusionar, subdividir y relotificar.
2. No pudo acreditar la utilidad pública, ni el destino que se le iba a dar al inmueble otorgado al Gobierno.

---

<sup>89</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996. Abrogada

<sup>90</sup> Reglamento a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de Enero de 2004



Todos los juicios entablados por los particulares contra este precepto, fueron desfavorables al Gobierno, sin que realmente hubiera un criterio formal del Juzgador del porque no debía entregarse una parte del predio a la Ciudad, tal y como lo acreditan las siguientes Tesis Aisladas:

**“Registro No. 168941**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis: I.2o.A.54 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**DESARROLLO URBANO. LA AUTORIZACIÓN DE FUSIÓN DE PREDIOS CONDICIONADA AL CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; 74 Y 75 DE SU REGLAMENTO, CONSTITUYE APLICACIÓN DE DICHS PRECEPTOS.**

Los artículos 49, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 74 y 75 de su reglamento, establecen que quienes lleven a cabo, entre otros supuestos, fusiones de predios, en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, deberán transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del diez por ciento del área total del predio para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, y, en caso de que el terreno que se deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano debe asumir alguna de las siguientes obligaciones: a) entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique; b) realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique, o c) enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir. De igual forma, las disposiciones legales transcritas establecen que al presentar la manifestación de construcción o al emitir el dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental, según se requiera, se deberá señalar el diez por ciento de la superficie a donar, equivalente al diez por ciento de la superficie total de terreno, y condicionan el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a la formalización ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda local del área donada. Ahora bien, la autorización de fusión de predios

condicionada al cumplimiento de los requisitos mencionados, es un acto de aplicación de los artículos 49, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 74 y 75 de su reglamento, toda vez que en ese momento se origina el perjuicio que le permite al quejoso impugnar esas disposiciones a través del juicio de garantías, puesto que se encuentra obligado a satisfacer, necesariamente, alguna de las condiciones descritas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 174/2008. Desarrollos Totolapa, S.A. de C.V. 21 de agosto de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Suárez Camacho. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.”<sup>91</sup>

**“Registro No. 168939**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis: I.2o.A.55 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**DESARROLLO URBANO. LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; 74 Y 75 DE SU REGLAMENTO, PARA LA AUTORIZACIÓN DE FUSIÓN DE PREDIOS, SON CONTRAPRESTACIONES QUE TIENEN LA NATURALEZA DE DERECHOS.**

Los citados preceptos establecen que quienes lleven a cabo, entre otros supuestos, fusiones de predios, en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, deberán transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del diez por ciento del área total del predio para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, y, en caso de que el terreno que se deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano, debe asumir alguna de las siguientes obligaciones: a) entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique; b) realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique, o c) enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del

---

<sup>91</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXVIII, Septiembre de 2008. Página: 1256

terreno que debería transmitir. Los mencionados requisitos son contraprestaciones que tienen la naturaleza de derechos, pues constituyen contribuciones en especie, servicios o dinero que debe efectuar el gobernado para recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, en el caso concreto, para la autorización de fusión de predios.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 174/2008. Desarrollos Totolapa, S.A. de C.V. 21 de agosto de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Suárez Camacho. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.<sup>92</sup>

**“Registro No. 168940**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis: I.2o.A.56 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**DESARROLLO URBANO. LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; 74 Y 75 DE SU REGLAMENTO, QUE REGULAN LOS DERECHOS POR AUTORIZACIÓN DE FUSIÓN DE PREDIOS, VIOLAN LAS GARANTÍAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Los artículos 49, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 74 y 75 de su reglamento, establecen diversas contribuciones en especie, servicios o dinero que debe efectuar el gobernado para el trámite de la licencia de fusión de predios, pues quienes lleven a cabo, entre otros supuestos, fusiones de predios, en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, deben transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del diez por ciento del área total del predio para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, y, en caso de que el terreno que se deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano, debe asumir alguna de las siguientes obligaciones: a)

---

<sup>92</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXVIII, Septiembre de 2008. Página: 1257

entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique; b) realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique, o, c) enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir. Dichas contribuciones, que tienen la naturaleza de derechos, no atienden propiamente al servicio que se presta e implica que se dé un tratamiento desigual a quienes reciben un mismo servicio, puesto que los derechos correspondientes se pagarán en función de la superficie del predio que se pretende fusionar que, en cada caso, puede ser distinta, no obstante que el despliegue técnico y administrativo sea el mismo respecto del trámite para la autorización de fusión de predios, lo que implica violación a los requisitos de proporcionalidad y equidad que se contienen en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 174/2008. Desarrollos Totolapa, S.A. de C.V. 21 de agosto de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Suárez Camacho. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.<sup>93</sup>

**“Registro No. 178203**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis: I.10o.A.50 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA Y 75 DE SU REGLAMENTO, AL CONDICIONAR EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA DE SUBDIVISIÓN DE PREDIOS AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN ELLOS PREVISTAS SON INCONSTITUCIONALES.**

Los citados preceptos legales condicionan el otorgamiento de la licencia para la subdivisión de predios a la donación del diez por ciento de la superficie del predio afecto, en beneficio del Distrito Federal, o bien de una superficie de igual valor a la de aquella que originalmente debería transmitir el interesado, ubicada

---

<sup>93</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXVIII, Septiembre de 2008 Página: 1256

en el lugar que la autoridad indique o, en su defecto, a que el solicitante realice obras de infraestructura o equipamiento urbano por un valor equivalente, también donde la autoridad indique o, en último término y en defecto de las opciones anteriores, a que realice un pago sustitutivo en efectivo, ante la Tesorería del Distrito Federal, por un monto equivalente al valor comercial del terreno que originalmente debería transmitir a título gratuito, cuestiones que por sí mismas se traducen en una verdadera privación de la propiedad del gobernado, sin que se actualice la hipótesis prevista en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece la expropiación como vía para ello, y sujeta su aplicación al cumplimiento de requisitos como la existencia de alguna de las causas de utilidad pública definidas por el legislador mediante normas genéricas, abstractas e impersonales, y a que una autoridad administrativa declare que se actualiza la hipótesis relativa en el caso concreto, además del pago de la indemnización correspondiente al particular afectado, condiciones que no se satisfacen en el caso, y en atención a que las normas ordinarias en cuestión no pueden exceder de lo previsto en el citado artículo 27, segundo párrafo, de la Carta Magna, debe concluirse su inconstitucionalidad al permitirse en ellas una privación de la propiedad particular fuera del cauce establecido constitucionalmente, además de que, por otra parte, las obligaciones mencionadas no corresponden al entorno normativo que regula el desarrollo urbano del Distrito Federal.

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 400/2004. Bienes Industriales de México, S.A. de C.V. 4 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.”<sup>94</sup>

**“Registro No. 178754**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis: I.15o.A.32 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

---

<sup>94</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXI, Junio de 2005 Página: 799

**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 dimanar 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.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 113/2004. Hongos de México, S.A. de C.V. 27 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Ricardo Gallardo Vara.<sup>95</sup>

La solución más viable que le dio el gobierno a este tema fue el de eliminar dicha obligación de la ley para los casos de fusión y lotificación, y dejarlo intacto en lo que se refiere a la subdivisión.

“Artículo 61. Las fusiones y las subdivisiones de predios urbanos, o la improcedencia de realizarlas, así como las características, especificaciones y procedimientos para llevar a cabo las que se autoricen, se regirán por las disposiciones del reglamento.

En caso de escrituración de las fusiones y las subdivisiones de predios urbanos a partir de lotes tipo con superficies iguales o mayores a 90 metros cuadrados deberán de contar con la autorización de la Comisión de Regulación Especial. Posteriormente la Dirección General de Regularización Territorial procederá a la escrituración.

Artículo 62. Podrá autorizarse la relotificación cuando:

I. Se trate de mejoramiento urbano;

---

<sup>95</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXI, Abril de 2005 Página: 1396.

- II. Lo soliciten quienes intervengan en un sistema o polígono de actuación;
- III. Se rectifiquen los linderos de dos o más predios colindantes; y
- IV. En cualquier otro caso que determine el Jefe de Gobierno.

El reglamento determinará los términos de las fracciones I a III anteriores.

Artículo 63. Las construcciones que requieran dictamen de impacto urbano se sujetarán a las disposiciones que establezca el reglamento.

Artículo 64. Quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley:

- I. Destinar la superficie de terreno para el equipamiento urbano y de servicios;
- II. Sujetarse a las normas de ordenación emitidas por la Secretaría y/o contenidas en los programas; y
- III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

- a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;
- b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y
- c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales.

La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

Los avalúos se solicitarán al área competente.



Cuando se trate de licencia de **subdivisión**, previamente a su expedición, el interesado deberá cumplir con lo señalado en este artículo; si se trata de construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano, previamente a la autorización de uso y ocupación, el interesado deberá cumplir con lo señalado en este artículo.”<sup>96</sup>

Es entonces cuando de una interpretación literal del artículo 61 de la Ley, esta nos **remite expresamente** al Reglamento para conocer el procedimiento y las especificaciones que debemos acatar a fin de obtener la licencia respectiva. Este embrollo de la Ley demuestra la poca eficiencia para la aplicación correcta de las políticas urbanas que rigen en nuestro ordenamiento legal.

Derivado de lo anterior podemos deducir que:

- Que el Gobierno en lugar de dar solución al problema, simplemente decidió ceder ante las continuas sentencias desfavorables y renunció a su facultad potestativa de imponer las modalidades a la propiedad privada que le otorgan la ley y la doctrina tal como lo señalamos en los capítulos anteriores, dejando a un lado el ordenamiento urbano y el adecuado crecimiento de la ciudad y sus asentamientos humanos, todo esto con fundamento en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La reserva territorial del Gobierno del Distrito Federal no tiene un fin determinado ni por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, ni por el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que solo lo menciona como elemento de la ciudad sin darle un **destino de Bien del Dominio Público Común** como realmente debería tenerlo.

---

<sup>96</sup> Código Administrativo del Distrito Federal. Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. ED Sista 2010

- El procedimiento técnico legislativo muestra una deficiencia al interpretar las políticas que deben regir el Urbanismo en nuestro país.

#### **CAPITULO IV LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN BAJO EL AMPARO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

Con este capítulo se concluye la investigación. De modo específico retomare aquellos conceptos desarrollados en los capítulos anteriores, a fin de poder sustentar el porque el artículo 61 de la Ley de Desarrollo Urbano es una modalidad a la propiedad privada acorde al debido ordenamiento urbano que ampara el artículo 27 de la Constitución Suprema.

Posteriormente confrontare mi idea con lo vertido por la Ley, a fin de poder estructurar las reformas necesarias que permitan discernir de manera fáctica la necesidad imponer dichas modalidades como medio para un mejor desarrollo urbano en la ciudad. Después comparare el artículo con sus análogas en otras leyes estatales, con el único de fin de encontrar puntos de semejanza que beneficien a la población urbana.

##### **4.1 LA FUNCION SOCIAL COMO REALIDAD ACTUAL EN LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA**

La enorme fuerza del urbanismo actual, da la medida de la notable carga de función social que lleva en si la llamada propiedad urbanística en cuanto que supone la ordenación del territorio en su más amplio sentido. La función social lleva la exigencia de su concreción a través de las leyes y los planes de

ordenación urbana, por cuanto de otra suerte quedaría reducida a simple abstracción, carente de aplicación a cuantos casos de facto se presentasen en la vida ordinaria. Es evidente que en la actualidad el sentido romanista de la propiedad ha desaparecido y que nadie cuestiona el que las cargas sociales deben asumirse por quien posee propiedades sin perjuicio de la equidad que, como principio jurídico, clama por su respeto en la justa asignación de la cargas y los beneficios

El urbanístico es un derecho vinculado a los propósitos sociales y comunitarios que comprometen la actividad pública del Estado, más allá de las fronteras de la conurbación; esto es, sobre la totalidad de la problemática del territorio, a la prevalencia imperativa, preservación y respeto de todos y cada uno de los derechos colectivos e intereses difusos de la sociedad que le garantizan a esta su convivencia equilibrada y ponderada, no obstante la complejidad de los elementos y fenómenos que implican las relaciones de la sociedad sobre el territorio.

Reconducido en estos términos, Jaime Orlando Santofimio Gamboa señala:

“...El derecho urbanístico o territorial propiamente dicho adquiere profundas connotaciones de un régimen jurídico y de principios de clara estirpe constitucional que desarrolla los postulados del Estado social de derecho; esto es, comprometido a través de la acción administrativa propia del ejercicio del poder público a la realización de los cometidos indispensables para garantizar los intereses colectivos y sociales sobre los estrictamente individualistas, los cuales son reconducidos y reducidos a contextos estrictamente necesarios en aras de la estabilidad y subsistencia de la comunidad sobre el territorio. En esta dirección, el urbanismo parte del hecho evidente de que el Estado, en especial las autoridades locales, tiene un papel estelar y sustancial para la satisfacción de los intereses generales sustentadores de los derechos colectivos e intereses difusos comprometidos en su objeto, para lo cual reconoce al orden estatal, facultades y poderes de ordenación de carácter económico interventor bajo razones de

equidad social e intervención sobre todos los factores incidentes en la realización plena de los propósitos de convivencia equilibrada y ponderada en el territorio, la cual se concreta en materias como la intervención sobre la propiedad, las actividades particulares a través de la exigencia previa de licencias y permisos, la acción pública y la planeación, la expropiación judicial o administrativa y la imposición de sanciones urbanísticas a los infractores del orden jurídico, entre otras acciones públicas en la materia.”<sup>97</sup>

La reforma al artículo 27 de la Constitución proporciono una cobertura perfecta a la legislación urbanística al especificar que:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,.... 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; “

Esta formulación constitucional confiere la legitimidad al poder público de delimitar, en función del interés general, a la propiedad a través de un contenido urbanístico cuyos valores y bienes serán protegidos constitucionalmente.

En el caso específico del desarrollo urbano y en lo particular del ordenamiento y acondicionamiento del territorio, la orientación y el control por parte del poder público y del mercado inmobiliario descansan en la rectoría del Estado, en la gestión coordinada de los niveles de gobierno, en la concertación con propietarios, inversionistas y grupos organizados, así como en la intervención supletoria gubernamental de los particulares cuando no participan voluntariamente en la realización de programas y proyectos urbanos de interés público.

---

<sup>97</sup> Santofimio Gamboa Jaime Orlando. Carácter Colectivo de las Licencias Urbanísticas bajos los Presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho, la Ruptura del Individualismo Clásico en el Procedimiento. En revista digital de Derecho Administrativo, n. °2, primer semestre/2009, pp. 3-82. <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/Deradm/article/viewFile/2577/22>  
18. Fecha de Consulta 10 de Enero del 2011

Por ello decir función social, es hablar de limitaciones, deberes y cargas del derecho de propiedad; en sentido positivo y negativo, de hacer y de no hacer, pero incorporados debidamente a la preceptiva legal vigente. En una palabra, la función social necesita y exige un vehículo o medio de aplicación: las limitaciones y cargas de la propiedad, en su aspecto material, y las leyes o normas en blanco a que estas se remiten en su aspecto formal, es su fin el procurar que se utilice el suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.

La actuación de la función social en la normativa urbanística se inicia en los Planes de Desarrollo Urbano ya sean nacionales o estatales, así como los planes y obras con causa en políticas sectoriales que inciden en la propiedad privada para darle uso público. En estos no hay directrices, sino normas concretas de las que deriva el uso detallado de los terrenos conforme al modelo territorial diseñado por el municipio, que comprende los sistemas generales y locales y las precisiones de equipamiento de toda índole.

#### **4.2 ÉL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO COMO MODALIDAD ADMINISTRATIVA AL DERECHO DE PROPIEDAD**

Para el desarrollo del siguiente tema, es preciso trasladar lo que nos impone el artículo 61 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mismo que señala:

**“ARTÍCULO 61. LAS FUSIONES Y LAS SUBDIVISIONES DE PREDIOS URBANOS, O LA IMPROCEDENCIA DE REALIZARLAS, ASÍ COMO LAS CARACTERÍSTICAS, ESPECIFICACIONES Y PROCEDIMIENTOS PARA LLEVAR A CABO LAS QUE SE AUTORICEN, SE REGIRÁN POR LAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO.”<sup>98</sup>**

De la lectura del artículo anterior, encontramos que este nos remite al reglamento, que en su artículo 75 nos menciona:

---

<sup>98</sup> Código Administrativo del Distrito Federal. Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. ED Sista 2010

“ARTÍCULO 75. PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA RESERVA TERRITORIAL PROVENIENTE DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUSIÓN, SUBDIVISIÓN Y RELOTIFICACIÓN, DEBE DESTINARSE EL DIEZ POR CIENTO DE LA TOTALIDAD DEL TERRENO CUANDO SE TRATE DE SUPERFICIES MAYORES A 5,000 M<sup>2</sup>. EN CASO DE QUE PARA UN MISMO PREDIO EXISTA LA OBLIGACIÓN DE EFECTUAR DONACIÓN AL DISTRITO FEDERAL POR CONSTRUIR UN CONJUNTO Y OBTENER ALGUNA DE LAS LICENCIAS SEÑALADAS POR ESTE ARTÍCULO EN SUELO URBANO, ÚNICAMENTE SE TRANSMITIRÁ A TÍTULO GRATUITO EL EQUIVALENTE AL DIEZ POR CIENTO DE LA SUPERFICIE TOTAL.”<sup>99</sup>

Sin embargo – y aquí exhibiremos la pésima técnica legislativa – el artículo 64 de la Ley de Desarrollo Urbano nos dice:

“ARTÍCULO 64. QUIENES LLEVEN A CABO CONSTRUCCIONES QUE REQUIERAN DICTAMEN DE IMPACTO URBANO, DEBERÁN CONSIDERAR ACCIONES PARA LA CAPTACIÓN DE AGUA DE LLUVIA Y SE SUJETARÁN A LAS SIGUIENTES DISPOSICIONES, ASÍ COMO A LAS QUE ESTABLEZCA EL REGLAMENTO DE ESTA LEY:

- I. DESTINAR LA SUPERFICIE DE TERRENO PARA EL EQUIPAMIENTO URBANO Y DE SERVICIOS;
- II. SUJETARSE A LAS NORMAS DE ORDENACIÓN EMITIDAS POR LA SECRETARÍA Y/O CONTENIDAS EN LOS PROGRAMAS; Y
- III. TRANSMITIR A TÍTULO GRATUITO AL DISTRITO FEDERAL, EL DOMINIO DEL PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE TOTAL DEL TERRENO, QUE SEÑALE EL REGLAMENTO DE ESTA LEY.

CUANDO EL TERRENO QUE DEBA TRANSMITIR NO SEA DE UTILIDAD A JUICIO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, QUIEN REALICE EL APROVECHAMIENTO URBANO DE QUE SE TRATE, ASUMIRÁ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OBLIGACIONES, ATENDIENDO A LO QUE DISPONGA LA SECRETARÍA:

- A) ENTREGAR UNA SUPERFICIE DE IGUAL VALOR A AQUEL QUE DEBERÍA TRANSMITIR, DONDE LA AUTORIDAD LE INDIQUE;
- B) REALIZAR OBRAS DE INFRAESTRUCTURA O EQUIPAMIENTO URBANO, POR EL MISMO VALOR, DONDE LA AUTORIDAD LE INDIQUE; Y
- C) ENTERAR A LA TESORERÍA DEL DISTRITO FEDERAL, EL PAGO SUSTITUTIVO EN EFECTIVO, EQUIVALENTE AL VALOR COMERCIAL DEL TERRENO QUE DEBERÍA TRANSMITIR, CONSIDERANDO ÉSTE A VALORES FINALES.

---

<sup>99</sup> Reglamento a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de Enero de 2004

La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

LOS AVALÚOS SE SOLICITARÁN AL ÁREA COMPETENTE.

**CUANDO SE TRATE DE LICENCIA DE SUBDIVISIÓN, PREVIAMENTE A SU EXPEDICIÓN, EL INTERESADO DEBERÁ CUMPLIR CON LO SEÑALADO EN ESTE ARTÍCULO; SI SE TRATA DE CONSTRUCCIONES QUE REQUIERAN DE DICTAMEN DE IMPACTO URBANO, PREVIAMENTE A LA AUTORIZACIÓN DE USO Y OCUPACIÓN, EL INTERESADO DEBERÁ CUMPLIR CON LO SEÑALADO EN ESTE ARTÍCULO.<sup>100</sup>**

De su lectura entendemos que el legislador, solo mantiene a los inmuebles que deseen una subdivisión con un tamaño superior a los 5,000 metros cuadrados y a los que necesiten un dictamen de impacto urbano como los únicos obligados a entregar un porcentaje del predio, en clara contraposición a lo que el reglamento a la ley de Desarrollo Urbano estipula en su artículo 75 – ya transcrito -. También podemos observar que sustituye la carga de cesión de un porcentaje en caso de que el mismo no convenga a los intereses de la Administración del Distrito Federal, por la carga de entregar en otro lado el terreno, la de costear la urbanización o la de sustituirlo por efectivo, este tema de sustitución lo abordare más adelante con el propósito de darle su justa dimensión.

Tal como lo desarrolle en el ultimo punto del Capitulo Tercero - en donde se expuso el planteamiento del problema que dio origen a esta Tesis - **el problema surge de no saber cual es la naturaleza jurídica de la carga impuesta al gobernado y por otro lado es el no saber que hacer con dicho patrimonio afectado.**

Las ideas que a continuación presentare son el resultado del análisis de los diferentes conceptos planteados a través de esta investigación mismos que darán un mejor entendimiento a todos nuestras interrogantes.

---

<sup>100</sup> Código Administrativo del Distrito Federal. Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. ED Sista 2010

#### 4.2.1 NATURALEZA JURIDICA

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CESIÓN QUE DEBE HACER EL GOBERNADO AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CUANDO DESEE SUBDIVIDIR SU PREDIO Y ESTE REBASE LOS **5,000** METROS CUADRADOS, ES EL DE UNA MODALIDAD ADMINISTRATIVA A LA PROPIEDAD PRIVADA IMPUESTA EN RAZÓN DEL ORDENAMIENTO URBANO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, INTERES QUE PROTEJE EL ARTÍCULO **27** PARRAFO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA.

Será una modalidad ya que su imposición se da como una carga positiva a la propiedad del gobernado, a que nos referimos, bueno tal como lo señale en su momento, las modalidades para el cumplimiento específico de su función pueden ser:

- ❖ Límites al ejercicio de las facultades de uso y goce.
- ❖ Imposición de cargas y deberes para el ejercicio de determinadas facultades

En este caso la modalidad administrativa en comento será la de imponer una carga al derecho del gobernado, ya que precisamente es una condición para el ejercicio de las facultades de su propio derecho; lo que quiero decir con esto es que el Gobierno del Distrito Federal impone la carga de ceder el 10% de la totalidad del inmueble como condición – elemento base de este tipo de modalidad - para conseguir la licencia de subdivisión del bien inmueble donde el gobernado podrá disfrutar del ejercicio pleno de su derecho de subdividir el inmueble así como recibir una evidente plusvalía a su patrimonio.

Llevaré lo anterior al plano fáctico:



1. El gobernado en ejercicio de sus derechos solicita una licencia que permita la subdivisión de su predio del cual surgirán nuevos inmuebles.
2. Una vez cumplido con la presentación de todos aquellos lineamientos técnicos solicitados por la administración<sup>101</sup> y realizado el correspondiente pago de derechos por la constancia, recibirá la licencia respectiva.
3. La expedición permitirá la subdivisión del predio lo que derivara en un mayor consumo de servicios públicos, esto significa, que el gobierno delegacional o central deberá destinar mayores servicios como son el alumbrado público, el mantenimiento de las vías de comunicación, recibirá una mayor descarga en el drenaje público, mayor requerimiento de agua potable, esos como servicios básicos, pero podemos también agregar aquellos que derivarían de una mayor de afluencia de individuos que habiten dichos predios, y es que sin ser un fin predeterminado, en la mayoría de los casos que se solicita la licencia de subdivisión de un predio de esas dimensiones es para poder comerciar con los lotes resultantes lo que como se comenta significaría el aumento de población en esa área determinada y que también necesitaran servicio de recolección de basura, servicio de seguridad pública, recreación y entretenimiento, una mayor inversión en obra pública para el equipamiento de la zona con hospitales, mercados y escuelas.
4. En este tenor, tomando en consideración que el costo para otorgar la autorización para construir un fraccionamiento, no implica exclusivamente la expedición de la constancia relativa, sino que debe considerarse el gasto que se originará a cargo de la Administración Local, **derivado de la necesidad de atender la prestación de mayores servicios públicos, es que un equitativo reparto de plusvalías es el fundamento perfecto para esta modalidad, pues el gobernado obtendrá un beneficio evidente de**

---

<sup>101</sup> Artículo 127 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de Enero de 2004

**la comercialización de esos predios resultantes o en el dado caso que no los comercialice, significara una mayor plusvalía a su patrimonio, no siendo así para el Gobierno que obtendrá una mayor carga y que podrá equilibrar cuando reciba el porcentaje del inmueble requerido.**

- 5. Derivado de esto el Gobierno Distrito Federal impone la modalidad administrativa y utiliza el predio recibido para el desarrollo de la comunidad, como medio de control urbano y como auxiliar en el otorgamiento de los servicios públicos que se necesiten.**

La definición de licencia acorde al maestro Rafael I. Martínez Morales es:

“EL MEDIO DE CONTROL SOBRE EL EJERCICIO DE DETERMINADAS ACTIVIDADES DESEMPEÑADAS POR LOS GOBERNADOS, QUIENES AL CUMPLIR CON LOS REQUISITOS EXIGIDOS PUEDEN DESARROLLAR DICHAS ACTIVIDADES, YA QUE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN LES RECONOCE EL DERECHO DE EJERCICIO”<sup>102</sup>

Así pues, en este caso nos encontramos frente a una licencia urbanística, donde los conceptos de autorización, licencia, y limitaciones a las actividades y derechos urbanísticos y territoriales son elementos centrales del tema; tanto así, que ha tipificado como uno de sus principios básicos, el del sometimiento de todas las actividades que impliquen un uso artificial del suelo y otros bienes vinculados con el urbanismo al control previo, cuya finalidad es comprobar la conformidad de las mismas con las normas en cada caso aplicables, control de competencia administrativa que se resuelve en el otorgamiento o negativa de una licencia u autorización urbanística al interesado.

Se ha entendido, en consecuencia, por licencias de esta naturaleza aquel acto administrativo de autorización favorable de la administración, con el que se

---

<sup>102</sup> Martínez Morales Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Oxford University Press. Cuarta Edición. México 2009. pp289-290

remueven los obstáculos o limitaciones impuestas normativamente para el ejercicio de un derecho vinculado con el urbanismo, derecho del cual ya era titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio no pone en peligro el interés protegido en la norma y de que se cumple plenamente con las condiciones establecidas en el ordenamiento urbanístico. Para el caso de derecho de propiedad se permite que determinados sujetos puedan ejercitar el derecho de subdividir su bien inmueble, con sujeción a los parámetros de las normas generales urbanísticas y territoriales, en especial los planes correspondientes.

Ahora, tal como se ha expuesto; el artículo 27 de la Constitución en su párrafo tercero faculta al Estado a tomar las medidas necesarias para:

- Ordenar los Asentamientos Humanos.
- Regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Sin necesidad de recordar el significado de cada uno de estos dos conceptos desarrollados en el capítulo correspondiente, señalaremos que el urbanismo en este caso específico se convierte en un límite a la propiedad privada, la necesidad de los nuevos habitantes o de los predios resultantes – acorde al fin que quiera darle el gobernado a su licencia – de contar con mayores servicios públicos y con un adecuado equipamiento e infraestructura, es también parte de un correcto crecimiento de un centro de población y del mejoramiento de las condiciones en que se desarrollan los asentamientos humanos.

El ordenamiento urbano tal como lo hemos señalado representa un elemento básico en el crecimiento de las ciudades ya que permite un aprovechamiento eficaz de todos y cada uno de los servicios que se otorgan a la ciudad. Ahora es pertinente recordar que parte importante de todo ordenamiento urbano es contar con un adecuado Plan de Desarrollo Urbano, y en este caso el Plan de Desarrollo del Distrito Federal como medio que soporta todos y cada uno de los lineamientos

y directrices que debe seguir la ciudad, contempla la adquisición de predios a través de esta figura jurídica (modalidad a la propiedad privada) que pese a ser ambigua por no haberse establecido de manera correcta su naturaleza dentro de la ley, el Plan la puntualiza como medio para adquirir reserva territorial a favor de la Administración local.

No hay que dejar de mencionar que en el caso del Distrito Federal, los planes de Desarrollo Urbano no solo los elabora la administración central, sino que cada una de las delegaciones tiene la facultad de desarrollar su propio plan, así como también podrá en colaboración con el administración local desarrollar un plan para un área determinada, también conocidos como planes parciales, ejemplo de ello es el que se desarrolla actualmente en el Centro Histórico de la ciudad.

Así como lo desarrollamos en el tema respectivo – véase Capítulo Tercero el Plan General de Desarrollo Urbano – el programa desarrollado para la ciudad constituye el grado más alto para determinar el destino que debe recibir estas anexiones, en segundo lugar el plan delegacional los adecua a sus necesidades; ejemplo claro es el esquema que dentro del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal destaca que el Gobierno Central a través de las Delegaciones Políticas debe Generar las reservas territoriales requeridas para satisfacer las tendencias reales de crecimiento de la ciudad, mediante el aprovechamiento de las zonas deterioradas, subutilizadas y baldías,<sup>103</sup> y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la delegación Benito Juárez sintetiza que dentro de su demarcación actualmente existen un total de 530 lotes baldíos con una su superficie de 23.85 ha., que equivalen a menos del 1% del total de la Delegación y se ubican principalmente en las Colonias Albert, Residencial Emperadores, Postal, San Juan y Mixcoac. Incluso podemos deducir de lo que se desprende del propio programa que el suelo en el Distrito Federal se clasifica en: Urbanizado y de Conservación.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta del Gobierno del Distrito Federal. Décima Tercera Época. No.103-Bis. México 31 de Diciembre del 2003

<sup>104</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Plan General de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Benito Juárez. Gaceta del Gobierno del Distrito Federal. Décima Quinta Época. No.53-Bis. México 6

En el punto 3.8 del Capítulo Tercero se presentaron Tesis dictadas por tribunales que intentaron darle una naturaleza jurídica diferente a esta carga, de manera general y sin profundizar demasiado en el desarrollo de estos temas por no ser objeto de esta investigación, tratare de dar mi particular punto de vista de ellos. En algunas de las Tesis presentadas, los Juzgadores manifestaban que esta carga impuesta al gobernado tenía una naturaleza de contribución, yo considero que dicha carga no puede llevar esta naturaleza, ya que el gobernado cumplió para la expedición de la constancia con un pago de derechos en moneda corriente que el mismo legislador impone en el Código Financiero del Distrito Federal, si el gobernado debiera también otorgar un porcentaje de su predio como contribución, estaríamos ante la presencia de una doble tributación por dicha autorización, con lo cual el Estado se encontraría ante un acto inconstitucional y por lo tanto no aceptable.

Ahora, el sentido de otras Tesis era el de considerar dicha carga como una expropiación, yo considero que no puede darse dicha figura porque tal como lo hemos detallado la expropiación es un acto que atenta contra la voluntad del gobernado y en este caso nada hay más voluntario, que el deseo de un fraccionador de fraccionar y de subdividir; y en segundo lugar dicha carga no se produce en virtud de un acto concreto dirigido a una persona específica sobre un bien determinado, tal como debe ser una expropiación, sino que por el contrario, se establecen a través de una norma general aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en el supuesto específico que regula, esto es, a aquéllos que pretendan obtener la autorización para constituir un fraccionamiento o subdividir un predio, tal como lo sostiene la corte en la Jurisprudencia ya multicitada en esta Tesis.

Con respecto al termino de Donación que le da el legislador, es notablemente visible que los elementos que conforman dicho acto unilateral no se dan en este supuesto, ya que pese a que existe voluntad del gobernado a otorgar dicho predio con el fin de obtener la licencia, es la ley la que condiciona su entrega por lo cual

---

de Mayo del 2005.

la cesión deja de considerarse un acto unilateral, sometido solo a la voluntad del posible donante.

#### **4.2.2 FIN DE LA MODALIDAD ADMINISTRATIVA URBANA**

Tal como lo hemos desarrollado durante esta investigación, el Desarrollo Urbano a través de un adecuado Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos, es sin duda un elemento importante para el debido crecimiento de una ciudad, tal como lo es la Ciudad de México. La ciudad, como obra social, es el resultado de las políticas urbanas que la Administración Local ha impuesto en beneficio de todos los habitantes.

Sin embargo el destino que se le otorga a este predio cedido por el gobernado a consecuencia de la modalidad administrativa a la propiedad privada impuesta en razón del ordenamiento urbano, tiene un fin que carece de toda función social y que llanamente podríamos decir ocioso.

El porcentaje que recibirá el gobierno del Distrito federal debe ser utilizado no solo para constituir reserva territorial cuya regulación la contempla la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público:

Artículo 33.- Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de dominio privado del Distrito Federal:

VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiriera 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.<sup>105</sup>

Sino como un medio que permita el desarrollo del propio entorno urbano, específicamente mediante la creación Equipamiento Urbano y Áreas Verdes; si la propia Administración Local reconoce que mediante un acto de derecho público

<sup>105</sup> Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. Diario Oficial de la Federación. 23 de Diciembre de 1996

adquiere esta propiedad, es preciso darle un uso determinado a través de la ley o reglamento, todo esto con el fin de evitar ambigüedades y evitar la inutilidad de dicho predio.

Diversas leyes desarrollan el significado Equipamiento Urbano; la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 2 se refiere a ellos como:

X. Equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;<sup>106</sup>

En el Distrito Federal, la ley de Desarrollo Urbano en su artículo 3 incluso agrega otro elemento que complementa a estos:

IX. Equipamiento urbano: El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar;

XX. Mobiliario Urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano;<sup>107</sup>

Utilizando los anteriores conceptos; concluimos que si uno de los elementos que necesitan los nuevos predios o los nuevos habitantes que confluyan en los predios creados es la utilización de servicios públicos, una ordenada infraestructura

---

<sup>106</sup> Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993

<sup>107</sup> Op. Cit.

urbana que se cree en la ciudad debe iniciar de un diseño correcto del equipamiento urbano. A que nos referimos, a que toda ciudad para el eficaz aprovechamiento de los servicios públicos debe contar con equipamiento urbano estratégicamente colocado en la red de infraestructura urbana, a fin de que en la creación o fundación de nuevos asentamientos estos puedan contar de inmediato con todos los servicios públicos necesarios.

Entendemos de manera general al equipamiento urbano como un conjunto de edificaciones y espacios, predominantemente de uso público, en los que se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, o bien, en las que se proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas. En función a las actividades o servicios específicos a que corresponden se clasifican en: equipamiento para la salud; educación; comercialización y abasto; cultura, recreación y deporte; administración, seguridad y servicios públicos.<sup>108</sup>

Estos elementos urbanos constituyen un elemento importante en la configuración del espacio urbano y metropolitano, las variables más importantes consideradas en el diseño del equipamiento urbano son: la seguridad de la calle y la accesibilidad a las personas con capacidades diferentes. Así como estas, forman parte del paisaje de la ciudad, habiendo sido añadidos tanto en plano de superficie, como en el subsuelo o en la parte aérea de dicho espacio. En todos los casos el equipamiento urbano afecta el orden de las ciudades, al confort de sus habitantes y a su calidad de vida. Dentro de su creación caben todo tipo de formas, diseños y materiales. No obstante si existen algunos criterios comunes que deben aplicarse al equipamiento urbano:

- Economía y racionalización en su colocación
- Utilización de criterios de claridad y versatilidad
- Condiciones funcionales y de integración

---

<sup>108</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos*, México, 1978



- Austeridad en el rigor de los materiales y simplificación en las formas
- Elementos coherentes con el momento actual, respetando las arquitecturas si estas existen dentro de la zona a implementarse.

El artículo 27 de la Constitución Federal expresa que se dictaran las medidas necesarias a fin de establecer las 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, teniendo como fundamento esta disposición constitucional, creo es indispensable destinar un porcentaje del total del predio cedido para construir equipamiento urbano, suficiente, acorde claro esta, a el tamaño del predio a subdividir; clasificándolo como un Bien destinado al Servicio Público,

Por otro lado, otro de los usos que debe otorgársele a dicho terreno cedido por el gobernado, es el de mantener una zona **destinada a áreas verdes, parques o jardines, cuya superficie será considerada como un bien del dominio público** de la Ciudad.

Basamos esta opinión en que nuestra Ciudad confronta cada día un mayor deterioro ambiental, derivado de sus intensas actividades económicas, sociales y políticas. Ante esta situación, es cada vez más urgente determinar mejores estrategias para amortiguar este deterioro, en aras de la sustentabilidad de la Ciudad de México y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Como parte de esas estrategias, se encuentran la creación y conservación de las áreas verdes urbanas. Estos espacios son indispensables por los múltiples servicios ambientales y sociales que prestan dentro del ambiente urbano.

Entre los servicios ambientales que las áreas verdes urbanas prestan a la Ciudad tenemos: la captación de agua pluvial hacia los mantos acuíferos; la generación de oxígeno; la disminución de los niveles de contaminantes en el aire; la disminución de los efectos de las llamadas “islas de calor”; el amortiguamiento de los niveles de ruido; la disminución de la erosión del suelo; además de representar

sitios de refugio, protección y alimentación de fauna silvestre; entre los más importantes. En cuanto a los servicios sociales, las áreas verdes urbanas representan los espacios favoritos para el esparcimiento, recreación y deporte de sus habitantes, además del realce de la imagen urbana, haciendo de ella una ciudad más agradable y con una identidad propia.

Las áreas verdes urbanas están definidas por la Ley Ambiental como “toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en el Distrito Federal” y como su nombre lo dice, las áreas verdes urbanas son aquéllas que se localizan en suelo urbano, el cual está delimitado por los Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales.

Acorde a su uso – tal como lo desarrollamos en el Capítulo Segundo en lo que se refiere a Bienes de Uso Común -, es una zona que se considera de conservación, dentro de los propios límites de la subdivisión, y que a su vez sirva como un espacio público que permita la recreación y libre esparcimiento de todos aquellos individuos que compongan el entorno urbano. Todo lo anterior con fundamento en la propia Constitución en su artículo 27 y en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, misma que señala en su artículo 2:

X. Espacio Público; Las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga.<sup>109</sup>

De este concepto dado por la propia ley, podríamos acotarlo exclusivamente a lo que se refiere a aquellas áreas de recreación pública, dejando de lado lo concerniente a las vías públicas mismas que se entienden señaladas dentro del predio a subdividir.

Por último, el porcentaje restante irá directo a constituir reserva territorial, con la finalidad ya descrita en el Capítulo Anterior, y con una clasificación diferente, es

---

<sup>109</sup> Op.Cit.

decir considerando la misma como un Bien destinado al Servicio Público, eliminando por completo su identificación como Bien de Dominio Privado. Agregando también una estrategia que permita el Inventario de toda la reserva territorial que se encuentre dentro de la ciudad, y su plena identificación dentro de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

### **4.3 LA NUEVA MODALIDAD ADMINISTRATIVA COMPARADA**

De manera general quisiera comparar esta modalidad administrativa impuesta en el Distrito Federal, con aquellas que a mi parecer han sido legisladas de manera correcta en la República Mexicana, teniendo siempre como premisa fundamental el beneficio de la colectividad.

#### **4.3.1 ESTADO DE MÉXICO**

Esta figura jurídica se encuentra dentro del Código Administrativo del Estado de México dentro de su Libro Quinto, el cual en los artículos:

“**Artículo 5.48.-** La subdivisión de predios procederá en los casos siguientes:

- I.- En áreas urbanas y urbanizables, cuando los lotes resultantes queden con frente a vías públicas existentes que cuenten, al menos, con los servicios públicos de agua potable y drenaje, o que el interesado convenga con el municipio la realización de los mismos;
- II.- Por la apertura o prolongación de vías públicas o introducción de redes de infraestructura urbana;
- III.- Por la disolución de la copropiedad o la partición hereditaria
- IV.- Las provenientes de inmatriculaciones administrativas, informaciones de dominio, usucapiones u otras figuras jurídicas que den como resultado la división de predios.

La autoridad estatal o municipal que ejecute la apertura, prolongación, ampliación o modificación de una vía pública, gestionará a favor de los afectados la regularización de la subdivisión de los predios resultantes.

Será aplicable para las subdivisiones, como corresponda, la tipología prevista en este Libro para los conjuntos urbanos.

**Artículo 5.49.-** La dimensión mínima de los lotes resultantes de una subdivisión, será la que determine el respectivo plan municipal de desarrollo urbano, el plan del centro de población correspondiente o, en su caso, la reglamentación de este Libro.

**Artículo 5.50.-** La subdivisión de un predio situado en áreas no urbanizables, se autorizará siempre que los lotes resultantes queden con frente o acceso a vías públicas existentes y no se dediquen a fines urbanos.

**Artículo 5.51.-** Los titulares de las subdivisiones de predios de más de seis mil metros cuadrados de superficie, situados en áreas urbanas y urbanizables, estarán obligados a ceder áreas de donación destinadas a equipamiento urbano y a ejecutar obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, en forma proporcional a los usos que se autoricen.

La reglamentación de este Libro señalará los casos de exención de las obligaciones establecidas en este artículo.”<sup>110</sup>

Una vez agregados los lineamientos planteados por la ley, inserto lo que el Reglamento al Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, impone:

**“ARTÍCULO 92.-** Para que proceda autorizar una subdivisión, los lotes resultantes deberán tener frente a vía pública existente que cuente con los servicios públicos municipales de suministro de agua potable y drenaje, sea que los preste la autoridad municipal o los organismos competentes.

En caso de que la vía pública no cuente con estos servicios, el interesado estará obligado a realizar las obras necesarias para la prestación de dichos servicios, conviniendo con el municipio la dotación de los mismos.

---

<sup>110</sup> Código Administrativo del Estado de México Libro Quinto. Publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México 13 de Diciembre del 2001.

El convenio que celebren el municipio y el interesado, deberá dejar constancia de los antecedentes del caso, de las fianzas o hipotecas que se otorguen para garantizar su realización, de los compromisos que se asumen, así como de los plazos para la ejecución de las obras que correspondan.”

**“ARTÍCULO 93.-** Los titulares de predios mayores de 6,000 metros cuadrados de superficie que lleven acabo su subdivisión, estarán obligados a ceder áreas de donación al Estado y al Municipio y ejecutar obras de equipamiento urbano, así como a garantizarlas, en forma proporcional a los usos que se tengan previstos, de acuerdo a las normas que para los conjuntos urbanos se establecen en este Reglamento.”

**“ARTÍCULO 94.-** No se estará obligado a ceder áreas de donación, ejecutar obras de equipamiento urbano, ni obtener el dictamen de impacto regional, cuando:

I. El predio sea subdividido en dos o más fracciones resultantes por la apertura o prolongación de una o más vías públicas realizadas por autoridades federales, estatales o municipales.

II. El predio sea subdividido en dos o más fracciones resultantes por la introducción o existencia de líneas de infraestructura primaria.

III. La subdivisión sea resultado de transmisiones por vía sucesoria o por la disolución de la sociedad conyugal.

IV. La subdivisión de un predio de 6,000 metros cuadrados o más de superficie, que dé como resultado hasta un máximo de 10 viviendas.

V. El predio a subdividir se ubique en áreas no urbanizables o se localice en áreas fuera de los límites de los centros de población, siempre y cuando no se dediquen a fines urbanos.

VI. El predio sea afectado por límites estatales o municipales.

VII. Se ejecute una resolución judicial que determine el embargo de predios o inmuebles.

VIII. La subdivisión obedezca a causas de utilidad pública y beneficio social.

La autoridad que haya afectado el predio en los casos de las fracciones I, II y VIII de este artículo, estará obligada a regularizar la subdivisión de los lotes

resultantes, no requiriéndose tramitar por parte de los afectados autorización alguna de subdivisión.”

**“ARTÍCULO 103.-** Cuando de aplicarse las normas establecidas por este Reglamento para el cálculo de las obligaciones en subdivisiones mayores de 6,000 metros cuadrados, las áreas de donación destinadas a equipamiento urbano resulten menores a 500 metros cuadrados de superficie, la Secretaría, salvo determinación expresa en contrario y fundada del municipio respectivo, podrá determinar que la obligación conducente se cumpla por la de cubrir en efectivo el costo de la misma ante la Tesorería municipal o bien, la de ejecutar las obras públicas que determine el municipio por el valor equivalente, el cual será calculado de acuerdo al Tabulador de Precios Unitarios de la Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo.”

**“ARTÍCULO 104.-** Tratándose de subdivisiones mayores de 6,000 metros cuadrados, la Secretaría podrá autorizar que las áreas de donación y el equipamiento correspondiente, se ubiquen en sitios fuera del desarrollo pero dentro del respectivo municipio y en el lugar que indiquen las autoridades municipales, siempre y cuando con ello se obtenga un mayor beneficio social.”<sup>111</sup>

Quisiera destacar varios puntos importantes de esta legislación:

- El legislador impone con un sentido urbanístico y en función del debido ordenamiento de los asentamientos humanos al gobernado la obligación de que el predio resultante de la subdivisión tenga acceso a los servicios públicos básicos de drenaje y agua potable, de manera inmediata podemos notar que la norma no solo pretende dar un orden territorial sino un beneficio evidente para el flujo de habitantes que pueda llegar.
- En otro artículo, el legislador define el mínimo al que un lote puede ser urbanizado teniendo en cuenta no solo la ley y el reglamento, sino el propio

---

<sup>111</sup> Reglamento al Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México. Publicado en la Gaceta Oficial de Gobierno del Estado de México 13 de Marzo del 2002.

plan de desarrollo urbano, creando así una jerarquización total de las decisiones en materia urbana.

- Un punto básico a destacar dentro de estos artículos citados, es que plasman de manera correcta el fin que debe de tener toda cesión de derechos del gobernado cuando desee subdividir un predio que rebase los 6000 mil metros cuadrados; siendo este fin el que los predios donados sean la base para la construcción de el equipamiento urbano que resulte necesario para el desarrollo del entorno humano y urbano. Y que esta carga positiva de Costear la Urbanización sea como resultado de un reparto en las plusvalías que le genera la licencia. Incluso, las exenciones que propone el legislador, son fácticamente correctas, tomare como ejemplo aquellas subdivisiones realizadas para la creación de vías públicas, sería un exceso en la carga generada al gobernado que deba entregar en cesión un porcentaje del terreno para vía pública y otro como modalidad a la propiedad privada cuando no existe voluntad del mismo para subdividir.

Podrá haber ciertas deficiencias dentro de la legislación en materia de asentamientos humanos en el Estado de México, sin embargo en mi opinión en teoría es una de las más avanzadas en materia de Ordenamiento Urbano y Territorial, así como del Ordenamiento de los Asentamientos Humanos, que podemos encontrar en el país.

## **AGUASCALIENTES**

En el caso de Aguascalientes quisiera enfocarme precisamente en esta figura jurídica, a través de una controversia que guarda una gran similitud con mi investigación.

### **4.3.2.1 CASO PRACTICO: ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2006 PROMOVIDO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA CONTRA EL CONGRESO Y GOBERNADOR DE AGUASCALIENTES**

Existen diversos casos prácticos de extracto internacional que en ciertas ocasiones influyen sobre la doctrina actual, sin embargo en ese caso, situare esta decisión del máximo tribunal de la nación como referente total dentro mi investigación, he aquí un resumen de la Sesión Ordinaria celebrada el día 15 de enero del 2007 y de la sentencia publicada el día 24 de abril del 2007:

***Mediante escrito presentado el trece de septiembre de dos mil seis el Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:***

***“I. AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.***

- a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Aguascalientes.***
- b) Autoridad Promulgadora: Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes,***

***II. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.***

***Se demanda la declaración de invalidez de los artículos 292, 293, 294, 311, fracción III, 312, fracción III, 327 bis, fracción III, 350, segundo párrafo, inciso f), 356 bis, segundo párrafo y fracción I, 416, fracción XIII, 430, 479, fracción V y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, modificados mediante Decreto 193 publicado en el periódico oficial de la entidad el 14 de agosto de 2006, cuyo ejemplar se anexa al presente oficio.”***

**Del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la parte actora alega esencialmente que los preceptos impugnados deben declararse inválidos toda vez que contrarían el segundo párrafo del artículo 27 constitucional.**

***Se desprende que un particular (fraccionador, propietario de un predio que se pretenda subdividir o quien solicite la relotificación) tiene la obligación, impuesta por ministerio de ley, de ceder un porcentaje de la superficie de un predio de su propiedad, bajo la figura de donación. Ello, sin que el Estado señale la causa de utilidad pública precisamente aplicable al caso concreto y sin que el gobernado reciba indemnización alguna por la privación de su propiedad.***

***Se sostiene que al condicionar el otorgamiento de la autorización para constituir fraccionamientos, relotificaciones y subdivisiones de terrenos en el Estado de Aguascalientes, a la transmisión de una parte de dichos inmuebles a favor del Municipio, se***



*establece una especie de expropiación sin que se otorgue al propietario una indemnización, amen de que las áreas no se destinan en todo momento a la satisfacción de una causa de utilidad pública, con lo que se viola el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, pues en términos de dicho numeral, las expropiaciones sólo pueden realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Así las cosas, de la lectura de los preceptos ahora impugnados, se observan ciertas normas a las que se sujetará la autorización de fraccionamientos, relotificaciones y subdivisiones de terrenos en el Estado de Aguascalientes, como son:*

- La obligación de los particulares de donar un porcentaje de terreno al municipio para determinados fines;*
- La facultad del ayuntamiento respectivo de señalar los terrenos en donación, y*
- Se prevé un destino diferente al de utilidad pública, respecto de la superficie que exceda del 50 y 30% de las áreas donadas, consistente en que el ayuntamiento podrá ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito.*

*Las normas impugnadas permiten que se afecte la propiedad privada de los habitantes del Estado de Aguascalientes, bajo una figura que no es la expropiación, que es la única que autoriza el artículo 27 de la Constitución Federal.*

*Por lo tanto, del análisis de las disposiciones que se impugnan se concluye que se está en presencia de una especie de expropiación, en tanto el ayuntamiento priva al gobernado del dominio de una parte del bien que es de su propiedad. Sin embargo, no se reúnen los requisitos constitucionales correspondientes.*

*Lo anterior es así toda vez que la Carta Magna establece la expropiación como la vía para ello, y sujeta su aplicación al cumplimiento de requisitos como la existencia de alguna de las causas de utilidad pública definidas por el legislador mediante normas genéricas, abstractas e impersonales y a que la autoridad administrativa declare que se actualiza la hipótesis relativa en el caso concreto, además del pago de la indemnización correspondiente al particular afectado.*

*En efecto, respecto a la causa de utilidad pública, los numerales 292 y 293 del Código Urbano de Aguascalientes señalan que las áreas de donación se destinarán en un 50% para infraestructura, equipamiento y servicios y el 30% para áreas verdes, parques y jardines, sin embargo, por lo que se refiere a la superficie excedente de los porcentajes antes establecidos, se prevé que la autoridad municipal podrá:*

- *Ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito, desplegando actos de enajenación para adquisición de otros inmuebles;*
- *Arrendarlos, darlos en donación o comodato a favor de asociaciones o instituciones privadas;*
- *Enajenarlos a título oneroso a favor de personas de derecho privado;*
- *Permutarlos con inmuebles de la Federación o del Estado, y utilizarlos para la compra o permuta de bienes inmuebles.*

*Como se observa, al prever los preceptos impugnados que las áreas de donación se destinarán en un 50% para infraestructura, equipamiento y servicios y el 30% para áreas verdes, parques y jardines, cumple con la causa de utilidad pública, tal como los artículos de la normatividad local, que a continuación se transcriben:*

**Ley de Expropiación del Estado de Aguascalientes.**

*‘Artículo 1o. Se consideran causas de utilidad pública:*

*[...]*

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

**Código Urbano del Estado de Aguascalientes.**

*‘Artículo 2o.- Se declara de utilidad pública:*

*[...]*

*X. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*XI. La distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en el territorio del Estado;*

*XII. La planeación y ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios públicos urbanos;...’.*

*En este orden de ideas tenemos que los numerales impugnados del Código Urbano del Estado de Aguascalientes vulneran lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Federal, toda vez que privan a un particular de parte de su propiedad sin que se observen*

*las formalidades previstas en la Carta Magna, a saber, la causa de utilidad pública y la indemnización respectiva.*

*Las normas generales cuya invalidez se demanda, prevén: [se transcriben]...*

*El artículo 27 de la Constitución Federal, en su primer párrafo, establece que ‘la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada’.*

*En el párrafo segundo, el numeral en comento prevé la figura de la ‘expropiación’ como el medio por el cual el Estado puede afectar la propiedad privada, siempre y cuando se reúnan dos condiciones:*

- a) Que dicha afectación se realice por causa de utilidad pública, y*
- b) Que se indemnice al particular afectado.*

*Así, podemos definir a la ‘expropiación’ como el acto administrativo en virtud del cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva de un bien a su titular, pagando una indemnización.*

Mediante proveído de diecinueve de septiembre de dos mil seis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 35/2006 y, por razón de turno, designó como instructor al Señor Ministro Juan Díaz Romero.

Al rendir su informe, el Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Aguascalientes manifestaron en síntesis lo siguiente:

*1. Que la acción de inconstitucionalidad resultaba improcedente por extemporánea,*

*2. Que si bien los preceptos impugnados establecen la donación de áreas para destinarlas al equipamiento, infraestructura y servicios urbanos que se traducen en ‘áreas verdes, parques, jardines, equipamiento de limpia y seguridad pública’, ello de ninguna manera contraviene los principios rectores de la propiedad consagrados en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el particular interesado en la construcción de fraccionamientos, acepta someterse a los requisitos previstos para obtener autorización de fracción y por su libre voluntad decide efectuar la donación de tales áreas.*

*3. Que de conformidad con el artículo 27 constitucional, la propiedad debe ser utilizada con fines sociales, por lo que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de*

*ella con las limitaciones y modalidades que fije la ley, esto es, sin estar en condiciones de abusar del derecho de propiedad, por el contrario, al usarla, debe tener siempre presente no causar daño a los demás y en algunos casos utilizarla para beneficio colectivo.*

*4. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Estado adquirir la propiedad de los particulares por otros medios distintos a la expropiación, sino que se encuentra en posibilidad de acordar con los propios particulares que le cedan gratuitamente parte de sus bienes para destinarlos a obras de interés social, sin que por lo tanto, exista necesidad de sujetarse al procedimiento de expropiación.*

*5. Que las donaciones previstas en los preceptos impugnados, al no constituir una expropiación, no deben necesariamente satisfacer una causa de utilidad pública, y no obstante esto, sí cumplen con dicha utilidad pues los bienes se destinan para el equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, lo que justifica indudablemente el acto de donación.*

Por su parte, el Secretario de Gobierno, en ausencia del Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe manifestó en síntesis lo siguiente:

- 1. Que era cierto el acto que le fuera imputado, consistente en la promulgación de los preceptos impugnados, la cual se encuentra fundada en el artículo 46, fracción I de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.*
- 2. Que los preceptos impugnados no contrarían las disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional, por lo que debe declararse su validez.*
- 3. Que la donación prevista en dichos preceptos constituye una contraprestación que debe otorgar un particular con motivo de la autorización concedida para fraccionar un inmueble.*
- 4. Que dicha donación tiene por objeto que el Municipio pueda proporcionar servicios como la construcción de escuelas, parques, hospitales y centros comerciales para satisfacer las necesidades de los habitantes de nuevos fraccionamientos.*
- 5. Que de conformidad con el artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios tienen derecho a los impuestos que se obtenga, entre otros, por el fraccionamiento de inmuebles.*
- 6. Asimismo, que en términos del precepto constitucional citado los Municipios tienen facultades en materia de desarrollo urbano, las cuales les fueron concedidas para garantizar y robustecer su autonomía.*

En virtud de que el Senado de la República designó como integrante de este Alto Tribunal al Ministro José Fernando Franco González Salas, en sustitución del Ministro Juan Díaz

Romero, quien concluyó su cargo el treinta de noviembre de dos mil seis, mediante acuerdo de tres de enero de dos mil siete le fueron retornados los autos para continuar actuando como Ponente en el presente expediente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de dar respuesta a los conceptos de invalidez interpuestos por la parte Actora, hizo referencia en primer término al artículo 27 constitucional, el cual dispone en la parte que interesa lo siguiente:

*“Art. 27.- 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.*

*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.*

[...]

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

[...]

***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 a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas...”.***

En el precepto constitucional de mérito se precisa que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada; asimismo, aun cuando se reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada, la propia Constitución, como ocurre con casi todos los derechos fundamentales, lo delimita a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como son el interés público o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad.

Ahora bien, tomando en consideración que las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse en la propia Constitución o bien, autorizar al legislador para hacerlo en determinados casos sin que afecte la esencia del derecho ni se impida su ejercicio, tratándose del derecho de propiedad, se le impone como limitación su función social, toda vez que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es el texto fundamental el que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que es claro que ese derecho no es oponible frente a la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo en los términos que dispone expresamente la Constitución.

Como quedó precisado, el artículo 27 constitucional prevé la expropiación de la propiedad privada para satisfacer una causa de utilidad pública, lo que se produce mediante el pago de una indemnización; asimismo, se determina que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinar precisamente los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar la declaración respectiva.

De este modo, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien 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 relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública; sin embargo, la Constitución Federal no prevé ningún otro aspecto concerniente a la expropiación, sino que deja a la Federación y a los Estados la facultad de establecer las causas de utilidad pública para que opere la expropiación de determinado bien, esto es, el Constituyente no fija un concepto de utilidad pública, sino que confirió la facultad a las Legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión para que determinen los casos de utilidad pública en sus respectivas competencias, dados sus propios requerimientos sociales, económicos, de desarrollo, etcétera.

Del análisis de los preceptos impugnados se desprende que establecen la obligación de los particulares de realizar lo que se ha llamado donaciones a favor de los Ayuntamientos cuando pretenden obtener una autorización para fraccionar, relotificar o subdividir un predio.

Ahora bien, dependiendo del tipo de fraccionamiento que se pretenda constituir, el Código Urbano del Estado de Aguascalientes establece que los fraccionadores, para obtener la autorización respectiva, deberán entregar al Ayuntamiento un porcentaje de la superficie neta del terreno, la cual será utilizada para infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para establecer áreas verdes, parques y jardines; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 292 y 293 impugnados, que señalan:

***“ARTÍCULO 292.- Los Ayuntamientos aprovecharán para infraestructura, equipamiento y servicios, cuando menos el 50% de las áreas de donación que reciban por parte de los fraccionadores, conforme a lo dispuesto en este Código y el dictamen correspondiente.***

***ARTÍCULO 293.- Del área total de donación de cada fraccionamiento, cuando menos el 30% deberá destinarse a áreas verdes, parques y jardines, cuya superficie será considerada como un bien del dominio público del Municipio. El fraccionador tendrá la obligación de equipar dicha superficie para tales***

*efectos, en los términos que se le señale por parte del Ayuntamiento. Dicha obligación formará parte del dictamen de autorización. El resto de la superficie se entregará limpia y sin escombros.*

*El Ayuntamiento podrá ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito en términos de lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado, respecto de la superficie que exceda de lo contemplado en el Artículo 292 y el párrafo anterior, siempre y cuando tenga como finalidad cualquiera de las siguientes:*

*I.- La enajenación a título oneroso o permuta para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento;*

*II.- El arrendamiento, donación o comodato, a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social con un claro beneficio para la población y que no persigan fines de lucro;*

*III.- La enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado, que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad;*

*IV.- La permuta con la Federación o el Estado de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan las necesidades de las partes; o*

*V.- La compra o permuta de bienes inmuebles que sean necesarios para la ampliación o alineamiento de calles o avenidas, así como para la realización de cualquier tipo de obra pública.”*

Expuesto lo anterior, resulta claro que la constitución de un nuevo fraccionamiento, o bien la subdivisión de un predio, al aumentar la densidad poblacional en un terreno que antes no se encontraba fraccionado, genera la necesidad de satisfacer la demanda de mayores servicios públicos.

En este sentido, como quedó precisado, el artículo 292 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes dispone que el cincuenta por ciento de las áreas entregadas al Municipio deberán destinarse a infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; conceptos éstos que se encuentran definidos en el artículo 169 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, al señalar:

*“ARTÍCULO 169.- Para los efectos de este Código, se entiende por infraestructura urbana, los sistemas y redes de organización y distribución de personas, bienes y servicios para el buen funcionamiento de los centros*



*de población, en beneficio de la comunidad, tales como: estructura vial, electricidad, teléfonos, agua potable y drenaje.*

*Por equipamiento urbano, al conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario, destinados a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, vialidades y otros, así como los inmuebles, edificios y espacios públicos o privados, en los que se desarrollen las actividades económicas.*

*Por servicios urbanos, las actividades operativas públicas o concesionadas a particulares, para satisfacer necesidades colectivas, tales como: transportes, recolección de basura, distribución de agua, vigilancia, bomberos, jardines, cementerios, mercados y centros educativos.”*

Una vez expuestas las consideraciones precedentes, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados no tienen la naturaleza jurídica de una expropiación, pues esta última tiene como característica fundamental que la privación de la propiedad surge como consecuencia de una imposición estatal, sin que medie la voluntad del particular afectado.

En el caso concreto, las llamadas donaciones surgen como consecuencia de la voluntad del particular de constituir un fraccionamiento; esto es, se traducen en un requisito para obtener la autorización relativa, sin embargo, ello no implica que la transmisión se produzca con motivo de una imposición del Estado, sino que participa un elemento volitivo del particular afectado, en la medida en que, de no tener la intención de constituir un fraccionamiento, no surgiría la obligación de entregar una superficie en favor de los municipios del Estado de Aguascalientes.

Por otro lado, se estima que no se está en presencia de una expropiación, en virtud de que las llamadas donaciones no se producen en virtud de un acto concreto dirigido a una persona específica sobre un bien determinado, sino que por el contrario, se establecen a través de una norma general aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en el supuesto específico que regula, esto es, a aquéllos que pretendan obtener la autorización para constituir un fraccionamiento o subdividir un predio.

De este modo, resulta claro que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados no contrarían el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, pues no se está en presencia de una expropiación, amen de que encuentran apoyo en el párrafo tercero del precepto constitucional citado, el cual dispone:

*“Artículo 27. [...]”*

*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...”.*

En términos del precepto citado, 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.

Para tal efecto, el numeral en comento dispone que 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.

Ahora bien, la imposición de modalidades a la propiedad privada en términos del artículo 27 constitucional implica por un lado el establecimiento de la norma general que las prevea, y por el otro, una modificación sustancial al derecho de propiedad.

En lo que se refiere al establecimiento de la norma, conviene precisar que la regla jurídica que se refiera al derecho de propiedad no debe especificar ni individualizar cosa alguna, sino que únicamente debe introducir un cambio general en el sistema de propiedad, amen de ser general y permanente; por otro lado, en cuanto a la modificación que opera en virtud de la modalidad, conviene precisar que implica una limitación y transformación por

virtud de la cual se extinguen parcialmente los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando de las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Las consideraciones anteriores encuentran apoyo en la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, visible en la página 315, Volumen 157-162 Primera Parte, correspondiente a la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

***“PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.”***

Ha quedado precisado que de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la Nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y, en consecuencia, podrá dictar 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.

En este sentido, tomando en consideración que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados tienen por objeto, entre otros, satisfacer las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en el nuevo fraccionamiento que se pretenda constituir, resulta claro que, desde el punto de vista del particular afectado, se está

ante la presencia de una modalidad a la propiedad tendente a regular la adecuada fundación de los centros de población así como el desarrollo urbano, lo que se encuentra plenamente justificado en términos del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, pues la limitación en comento se establece a través de una norma de carácter general, dirigida a todos aquéllos que se ubiquen en el supuesto de solicitar una autorización para constituir un fraccionamiento.

En tal virtud, toda vez que las llamadas donaciones a que se refieren los preceptos impugnados, desde el punto de vista del particular afectado constituyen una modalidad en términos del párrafo tercero del artículo 27 constitucional; y un ingreso fiscal desde la perspectiva de los municipios beneficiados en términos del artículo 115, fracción IV constitucional, debe declararse infundado el concepto de invalidez formulado por el Procurador General de la República, en donde alegó que se estaba ante la presencia de una especie de expropiación sin indemnización.

Por tal motivo el Supremo Tribunal decide el día 24 de Abril del 2007, reconocer la validez de las llamadas donaciones a que se refieren los artículos 292; 293; 294; 311, fracción II; 312, fracción III; 327 bis, fracción III; 350, segundo párrafo, inciso f); 356 bis, segundo párrafo y fracción I; 416, fracción XIII, 430; 479, fracción V; y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes.<sup>112</sup>

Ahora bien, pese a haber declarado como Constitucional los preceptos ya citados y desarrollados, y pese haber señalado que el acto que permitía la cesión de los terrenos era la de una modalidad administrativa a la propiedad privada, el Supremo Tribunal nunca pudo desarrollar el fundamento de dicho Acto Administrativo, ni sus consecuencias, tal como nosotros lo hicimos en esta investigación.

#### **4.5 PROPUESTA DE MODIFICACION DEL INSTRUMENTO DE SUBDIVISIÓN EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y SU REGLAMENTO**

Debiendo tomar en cuenta que la subdivisión de un predio es el acto jurídico que realiza la partición de un terreno ubicado dentro de los límites de un centro de población, en dos o más fracciones, que no requiera de una o más vías públicas, ni la presentación de dictamen de impacto urbano, contando siempre

---

<sup>112</sup> SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 35/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Diario Oficial de la Federación 24 de Abril del 2007. Pagina 30 Primera Sección.

con escritura pública que acredite la titularidad del predio, debemos de distinguir dos artículos: el 61 y el 64 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como el 75 del Reglamento de la ley en comento, como aquellos que regulan la modalidad administrativa impuesta al gobernado en función del ordenamiento urbanístico, dentro de la figura jurídica de la subdivisión.

Quisiera desarrollar este planteamiento de la siguiente forma:

El artículo 61 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal impone que cuando el gobernado desee subdividir un inmueble debe acudir al reglamento a fin de conocer su procedencia o improcedencia, así como las características, especificaciones y procedimientos para que se lleven a cabo. Este primer artículo lo considero como el cimiento que permite el desarrollo de toda la figura jurídica.

Después, el artículo 64 de la Ley de Desarrollo Urbano obliga a quienes deseen llevar a cabo una subdivisión de un predio y a todos aquellos que realicen una construcción que requiera dictamen urbano a:

- Destinar la superficie de terreno para el equipamiento urbano y de servicios;
- Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique; la autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales. Los avalúos se solicitarán al área competente.

Del estudio del artículo anterior se crean diferentes situaciones a analizar:

Primero empezare por deslindar aquellas construcciones que requieran de dictamen urbano, ya que no es tema de esta investigación.

Son las construcciones que requieren dictamen urbano, un supuesto radicalmente diferente a la subdivisión de predios, ya que su enfoque va dirigido a aquellas construcciones de un gran impacto urbano, para muestra son aquellas zonas habitacionales que integran miles de viviendas, también podemos englobar dentro de estas construcciones los centros comerciales de gran escala, los edificios destinados a oficinas publicas y/o habitación que contemplen cientos de estas dentro de su estructura. El propio reglamento define el uso del dictamen urbano y en que casos debe realizarse:

“Artículo 76.- El dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental tiene por objeto evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente por alguna obra pública o privada en el área donde se pretenda realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención, mitigación y/o compensación.

Artículo 77.- Se requiere dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental para la obtención de autorización, licencia o registro de manifestación, cuando se pretendan ejecutar alguno de los siguientes proyectos:

- I. De uso habitacional de más de diez mil metros cuadrados de construcción;
- II. De uso no habitacional de más de cinco mil metros de construcción;
- III. De usos mixtos de cinco mil o más metros cuadrados de construcción;
- IV. Estaciones de servicio de combustibles para carburación como gasolina, diesel, gas LP y gas natural, para el servicio público y/o autoconsumo,
- V. Crematorios
- VI. Se aplique la Norma de Ordenación General número 10.

Para los proyectos incluidos en las fracciones I, II y III, el estacionamiento bajo nivel de banqueta o medio nivel, no cuantificará para la suma total de metros cuadrados construidos, de conformidad con la superficie máxima de construcción permitida en la intensidad definida por los Programas de Desarrollo Urbano; pero, para el pago de derechos administrativos se cuantificará el total de metros construidos.”<sup>113</sup>

Una vez desarrollado lo anterior, me avocare específicamente al acto jurídico de subdivisión:

1. No creo oportuno obligar al gobernado cuando este desee subdividir su predio, el destinar un porcentaje para el equipamiento urbano e inmediatamente obligarlo a ceder otro porcentaje a título gratuito al Distrito Federal en función de una modalidad a la propiedad privada – tema ya ampliamente discutido -. Pues en mi opinión, aun cuando sea partidario del debido ordenamiento urbano, significa una carga excesiva al predio del gobernado, pudiendo reducirse esta al mantener solamente la modalidad a la propiedad privada y de ahí destinar un porcentaje del mismo al equipamiento urbano en función de las necesidades fácticas del predio y del entorno, pues no podemos poner un hospital o un centro comunitario dentro de dicho porcentaje cuando del resultado de la subdivisión del bien inmueble no existe afluencia de población.

---

<sup>113</sup> Reglamento a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de Enero de 2004

2. Con respecto a obligar al gobernado a destinar un porcentaje del predio a los servicios - interpretando que se refiere a servicios públicos pues la ley no lo detalla en ningún momento -. Mi opinión es que no debe existir dicha cesión, pues en este caso el propio gobernado debe prever en coordinación con la infraestructura urbana ya existente en el entorno y acorde al destino final que desee darle a los inmueble que resulten de la subdivisión, costear la construcción de los mismos y destinarlos obviamente para el propio consumo de los que finalmente ocupen dichos predios o delegar dicha función al usuario final. Elevare este juicio a un plano real: Si el que desee subdividir el inmueble decide hacerlo para construir casas o condominios, debe el mismo costear aquellos servicios públicos que requieran la nueva población que llegue a habitar éstos inmuebles, no podría concebir una casa sin el servicio básico de alcantarillado o las calles sin un pavimentado. Sin embargo, si el inmueble a subdividir se destina a la construcción de una fabrica, el propio usuario final puede ser el que construya aquellos servicios que necesite, un ejemplo es la toma de agua para los bomberos o una toma de gas que sea suficiente a sus necesidades.

3. Con respecto a transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el reglamento de esta ley, es necesario remitirnos al artículo 75 del reglamento antes citado:

**Artículo 75.** Para la constitución de la reserva territorial proveniente del otorgamiento de licencias de fusión, subdivisión y relotificación, debe destinarse el diez por ciento de la totalidad del terreno cuando se trate de superficies mayores a 5,000 m<sup>2</sup>. En caso de que para un mismo predio exista la obligación de efectuar donación al Distrito Federal por construir un conjunto y obtener alguna de las licencias señaladas por este artículo en suelo urbano, únicamente se transmitirá a título gratuito el equivalente al diez por ciento de la superficie total.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> *Ibíd.*



De aquí podemos observar que será obligación de todo aquel que desee obtener la licencia de subdivisión el entregar un 10 % del total de su predio cuando este supere los 5000 metros cuadrados, todo esto **para constituir la reserva territorial del gobierno** del Distrito Federal; también podemos notar que es indispensable suprimir los conceptos de fusión y relotificación, al quedar exentos de la obligación en comento en esta nueva Ley de Desarrollo Urbano.

El Gobierno del Distrito Federal sin embargo, impone una condición potestativa, al declarar que cuando el terreno que deba transmitir, no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones:

- *Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique; la autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan.* En este tenor encuentro una disyuntiva que no aclara el legislador, si el terreno a ser cedido debe estar dentro del mismo predio o debe estar fuera de los límites de este situándolo en un dado caso dentro de otro predio. En el primer caso coincidiría con la intención del legislador, ya que el urbanizador en ocasiones pretende ceder un espacio no apto para las funciones de equipamiento, área verde o reserva territorial. En el segundo caso, donde se obligaría al gobernado a entregar un porcentaje de otro predio, es excesivo obligar al gobernado a entregar otro predio que no es materia del asunto.

- *Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique.* La carga de costear la urbanización como un medio que compense la falta de cesión de un porcentaje, resulta una medida perfecta, ya que cumple con el objetivo principal de otorgar todas las herramientas fundamentales que permitan un ordenamiento urbano y humano eficaz.
  
- *Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales. Los avalúos se solicitarán al área competente.* Considero que esta medida no debe ser utilizada, porque el dinero que sustituya al terreno no cedido, no sirve para fundamentar la utilidad pública que tiene la modalidad administrativa impuesta al gobernado.

4. No hay que olvidar que la ley y el reglamento señalan que el destino de todos los predios cedidos pasaran a formar parte de la reserva patrimonial del Distrito Federal

**Una vez analizados cada uno de los elementos que componen los artículos involucrados en esta investigación, he aquí mi propuesta de modificación a la ley de Desarrollo urbano de la Ciudad de México así como de su Reglamento, con respecto al destino final que debe recibir el porcentaje cesionado.**

No tengo ninguna dificultad con el artículo 61 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Mi inquietud comienza con el artículo 64 de esta ley, cuando impone a dos supuestos jurídicos diferentes las mismas obligaciones. Me refiero estrictamente, al sometimiento que hace por igual el legislador a las construcciones que requieran dictamen urbano y a las subdivisiones de predio.

Por lo cual creo firmemente que el acto de subdivisión debe ser desarrollado de este modo y bajo el numeral siguiente:

**ARTÍCULO 64 Bis:** CUANDO SE TRATE DE LICENCIA DE SUBDIVISIÓN, PREVIAMENTE A SU EXPEDICIÓN, EL INTERESADO DEBERÁ CUMPLIR CON LO SEÑALADO EN ESTE ARTÍCULO:

- I. **SUJETARSE A LAS NORMAS DE ORDENACIÓN EMITIDAS POR LA SECRETARÍA Y/O CONTENIDAS EN LOS PROGRAMAS; Y**
  
- II. **TRANSMITIR A TÍTULO GRATUITO AL DISTRITO FEDERAL, EL DOMINIO DEL PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE TOTAL DEL TERRENO, QUE SEÑALE EL REGLAMENTO DE ESTA LEY.**

CUANDO EL TERRENO QUE DEBA TRANSMITIR NO SEA DE UTILIDAD A JUICIO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, QUIEN REALICE EL APROVECHAMIENTO URBANO DE QUE SE TRATE, ASUMIRÁ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES OBLIGACIONES, ATENDIENDO A LO QUE DISPONGA LA SECRETARÍA:

A) **ENTREGAR UNA SUPERFICIE DE IGUAL VALOR A AQUEL QUE DEBERÍA TRANSMITIR, DONDE LA AUTORIDAD LE INDIQUE ÚNICAMENTE DENTRO DEL MISMO PREDIO A SUBDIVIDIR O EN CASO DE ACEPTARLO EL PROPIO CEDENTE, EN OTRO PREDIO DE SU PROPIEDAD;**

B) **REALIZAR OBRAS DE INFRAESTRUCTURA O EQUIPAMIENTO URBANO, POR EL MISMO VALOR, DONDE LA AUTORIDAD LE INDIQUE; Y**

LA AUTORIDAD COMPETENTE DETERMINARÁ LA UBICACIÓN DE LOS TERRENOS QUE SE LE TRANSMITAN, MISMOS QUE SE DESTINARÁN CONFORME A LO QUE ESTABLEZCA EL REGLAMENTO DE ESTA LEY.

LOS AVALÚOS SE SOLICITARÁN AL ÁREA COMPETENTE.

Con respecto al artículo 75 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano mi propuesta de modificación, será la de crear dos artículos:

**“ARTÍCULO 75.-** LOS TITULARES DE PREDIOS QUE LLEVEN ACABO LA SUBDIVISIÓN DEL MISMO, DEBEN TRANSMITIR A TITULO GRATUITO EL DIEZ POR CIENTO DE LA TOTALIDAD DEL TERRENO CUANDO SE TRATE DE SUPERFICIES MAYORES A **5,000 m2.**

EN CASO DE QUE PARA UN MISMO PREDIO EXISTA LA OBLIGACIÓN DE EFECTUAR DONACIÓN AL **DISTRITO FEDERAL** POR CONSTRUIR UN CONJUNTO Y OBTENER LA LICENCIA SEÑALADA POR ESTE ARTÍCULO EN SUELO URBANO, ÚNICAMENTE SE TRANSMITIRÁ A TÍTULO GRATUITO EL EQUIVALENTE AL DIEZ POR CIENTO DE LA SUPERFICIE TOTAL.”

**“ARTÍCULO 75 Bis: EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DEBERÁ DESTINAR DEL ÁREA TOTAL TRANSMITIDA EN EL ARTÍCULO ANTERIOR:**

- I. PARA INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS, CUANDO MENOS EL 50% DEL PREDIO.**
- II. PARA ÁREAS VERDES, PARQUES Y JARDINES, CUANDO MENOS EL 30% DEL MISMO CUYA SUPERFICIE SERÁ CONSIDERADA COMO UN BIEN DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA CIUDAD.**
- III. EL RESTO DE LA SUPERFICIE SE ENTREGARÁ LIMPIA Y SIN ESCOMBRO, Y DEBERÁ SER DESTINADA A CONSTITUIR LA RESERVA TERRITORIAL DE LA CIUDAD.**

EL **GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL** PODRÁ REALIZAR ACTOS TRASLATIVOS DE DOMINIO O DE POSESIÓN PARA AUTORIZAR QUE OTRAS DEPENDENCIAS, ORGANISMOS PÚBLICOS O PRIVADOS SIN FINES DE LUCRO O LAS DELEGACIONES, SEAN QUIENES DEN CUMPLIMIENTO A LA OBLIGACIÓN QUE SE ESTABLECE EN EL PÁRRAFO QUE ANTECEDE.”

Otra de mis propuestas con base en el razonamiento dado en el Capítulo Tercero punto 3.5.2, es el de modificar la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, situando a la reserva territorial como bien del Dominio Público y quitarle la etiqueta de bien del Dominio Privado, quedando de esta forma:

**“ARTÍCULO 16.- EXCEPTO AQUELLOS PERTENECIENTES A LA FEDERACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE, SON BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL:**

**XI.-. 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.”**

**“ARTÍCULO 33.- EXCEPTO AQUELLOS PERTENECIENTES A LA FEDERACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE, SON BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL DISTRITO FEDERAL:**

**VII: DEROGADO”.**

## CONCLUSIONES

Con la presente Tesis he querido poner a debate diversos aspectos de la propiedad privada a la luz de la **función social** que la Constitución Federal le impone. Fue mi intención poner a discusión que no solo las modalidades a la propiedad privada restringen el uso y goce del derecho de propiedad, sino que tal como se demostró, se impone una carga que en ocasiones suprime el dominio que deriva en un aprovechamiento para colectividad o lo obligan a un hacer como soporte al beneficio colectivo.

Creo con firmeza que un debido ordenamiento del territorio y de los asentamientos humanos, es motivo suficiente para imponer una modalidad a la propiedad privada, y que esta herramienta deba tener un fin determinado por la ley, desarrollado por los planes generales de desarrollo urbano y aplicado con eficacia por las delegaciones de la Ciudad de México o quizás por los municipios de un Estado.

Que la función social como realidad en la normatividad urbanística nacional esta en crecimiento y que esta debe privilegiarse, a fin de que en la fundación, desarrollo y conservación de todo centro de población en el país, específicamente en la Ciudad de México, tal como lo sustenta el artículo 27 de la Constitución Federal, sus habitantes puedan desarrollar estos tres principios:

- Producción del Espacio: Incidir en el cambio físico preexistente con el fin de establecer los medios y condiciones apropiadas para un asentamiento humano.

- Utilización del Espacio Producido: Evitar la conducta que el hombre adopta al consumir sin producir algún bien de importancia económica, por lo que el individuo deberá ser orientado para una correcta utilización del espacio urbano.
- Apropiación: El conjunto de actos por medio de los cuales se adquieren y modifican derechos sobre el espacio. La institución central en tal proceso es la propiedad privada inmobiliaria, la cual por su carácter de “erga omnes” establece la división fundamental de la estructura urbana: espacio público – espacio privado. El régimen de apropiación es en gran medida, el fundamento de la producción y utilización del espacio.

Para todo ello el gobierno de la Ciudad en la asignación de atribuciones debe:

;

- ❖ Utilizar al poder público para regular la sistematización y utilización del suelo
- ❖ Preocuparse por la instauración de controles y de sanciones que aseguren el uso del suelo urbano en los destinos predeterminados por el poder público;
- ❖ El control y la vigilancia de la ejecución de las obras públicas y de la prestación de los servicios públicos de la ciudad.

Y pues, he aquí la importancia de esta investigación que motiva desde la doctrina y fundamenta con la ley existente, la utilización de la modalidad a la propiedad privada en función del debido ordenamiento territorial y humano, como herramienta para un mejor desarrollo de la Ciudad.

Mis propuestas son:

1. Otorgar la naturaleza jurídica de **Modalidad Administrativa a la Propiedad Privada en función del debido ordenamiento territorial y**

**humano**, a la entrega a título gratuito de un porcentaje de un predio cuando este supere un determinado tamaño y se desee urbanizar, como en este caso a través de la subdivisión del mismo.

2. Que el destino que el legislador le imponga a dicho bien adquirido sea en beneficio de la colectividad y del entorno urbano, **imponiendo su dominialidad publica a través de su designación de área destinada al equipamiento urbano; a la creación de áreas verdes y a la constitución de la reserva territorial** de la Ciudad de México.
3. Que la reserva territorial deje de ser bien del dominio privado, a fin de darle una condición de dominialidad publica, cumpliendo así con el fundamento de su creación que es el de el control del suelo y sujeción al sistema de precios de mercado, y que sea susceptible de ocuparse óptimamente si no está construida, o de renovarse y densificarse si ya lo está.



## **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General Del Derecho Administrativo Primer Curso. Decimoséptima Edición. Editorial Porrúa. México 2004

----- . Segundo Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1993

AGUILAR CARVAJAL LEOPOLDO. Segundo Curso de Derecho Civil Bienes Derechos Reales y Sucesiones. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1967

ASOCIACIÓN DE ECONOMISTAS MEXICANOS A.C. Los Asentamientos Humanos En México. Primera Edición. Editorial Litografía Cultural S.A. México 1981

AZUELA DE LA CUEVA ANTONIO. La Ciudad, La Propiedad Privada Y El Derecho. Primera Edición. El Colegio De México. Centro De Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano. México 1989

BIELSA RAFAEL. Principios de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial De Palma. Argentina. 1963

BLANQUER PRATS MARÍA BLANCA. Derecho Urbanístico Actual. Primera Edición. Editorial Montecorvo. Madrid 1995

BRAMBILA PAZ CARLOS. Expresión Urbana en México. Primera Edición. Editorial El Colegio de México. México 1992

BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Las Garantías Individuales. Cuadragésima Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2009

CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. Sociedad y desarrollo urbano: Hacia un nuevo orden del territorio. Congreso de la Unión LV Legislatura 1994

CANO MURCIA ANTONIO. El Urbanismo En La Doctrina Del Tribunal Constitucional. Primera Edición. Editorial Aranzadi. Navarra 1998

CARCELLER FERNÁNDEZ ANTONIO. Instituciones De Derecho Urbanístico. Tercera Edición. Editorial Montecorvo. Madrid 1984

CARNELUTTI FRANCESCO. Teoría General del Derecho. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica Colección Crítica del Derecho Sección Arte del derecho 43. Granada. 2003

CARPIZO JORGE. La constitución Mexicana de 1917. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2007

CASTAN TOBEÑAS JOSÉ. Familia y Propiedad: La propiedad familiar en la esfera civil y en la del derecho agrario. Editorial Reus. Madrid 1956

CÓRDOVA ARNALDO. La ideología de la Revolución Mexicana: La Formación del Nuevo Régimen. Editorial ERA. México 1973

DE PINA VARA RAFAEL. Elementos del Derecho Mexicano Vol. 1. Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 2004

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO Y MANUEL LUCERO ESPINOSA. Compendio de Derecho Administrativo: primer curso. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2008

DIEGO Y GUTIÉRREZ FELIPE CLEMENTE. Dictámenes Jurídicos Tomo I Primera Edición. Editorial Bosch. Barcelona. 1958

DÍEZ PICAZO LUIS. Fundamentos del derecho civil patrimonial. Segunda Edición. Editorial Civitas. Madrid 1994

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ JOSÉ ALFREDO. Derecho Civil: parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez. Editorial Porrúa. México 2006

DROMI ROBERTO. Manual de Derecho Administrativo Tomo III. Sexta Edición. Fundación Centro de Estudios Administrativos Argentina 1988

DUGUIT LEÓN. Las Transformaciones Generales Del Derecho Privado Desde El Código De Napoleón. Traducción Carlos G. Posada. México 2007

EIBENSCHUTZ HARTMAN ROBERTO Y LIGIA GONZÁLEZ GARCÍA DE ALBA. El legislativo ante la gestión metropolitana. Cámara de Diputados LX Legislatura. México 2009

ESCOLA HÉCTOR JORGE. Compendio de Derecho Administrativo II Volumen. Editorial De Palma. Buenos Aires Argentina 1984

ESCUIN PALOP VICENTE. Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa. Primera Edición. Editorial Civitas. Madrid 1999

FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ FERNANDO. Introducción al estudio del derecho y derecho civil. Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 2000

FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Cuadragésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2006

GARCÍA MÁYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Sexagésima Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2009

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ ERNESTO. El Patrimonio. Novena Edición. Editorial Porrúa. México 2004

HÉLLER HERMAN. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1971

JIMÉNEZ DORANTES MANUEL. Constitución y Urbanismo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie de Ensayos Jurídicos No.30. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2009

KORN VILLAFañE ADOLFO. La República Representativa Municipal. Primera Edición. Editorial La Plata. Río de la Plata 1944

LEGÓN FERNANDO A. Tratado de los Derechos Reales en el Código y en la Reforma. Primera Edición. Editorial V. Abeledo. Argentina 1940

MARCEL PLANIOL Y GEORGES RIPERT. Tratado elemental de derecho civil; traducción de la 12a Editorial Francesa por José M. Cajica Jr. Puebla. 1945

MARTÍN MATEO RAMÓN. Ordenación del Territorio: El Sistema Institucional. Editorial Jurídica Venezolana Colección Monografías Jurídicas No. 19. Caracas 1980

MARTÍNEZ MORALES RAFAEL. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Oxford University Press. Cuarta Edición. México 2009

MEDINA DE LEMUS MANUEL. La Propiedad Urbana Y El Aprovechamiento Urbanístico. Primera Edición. Colegio De Registradores De La Propiedad y Mercantiles De España. Madrid 1995

MELLO CELSO ANTONIO BANDEIRA Y EL COLEGIO DE ABOGADOS DEL DEPARTAMENTO JUDICIAL DE LA PLATA. Derecho y Planeamiento Urbano. Editorial Universidad de la Plata. Buenos Aires 1983

MIGUEL CARBONELL Y JORGE CARPIZO. Derecho Constitucional. Serie Doctrina Jurídica No.153 Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2009

MILLA FREIRE Y RICHARD STREN. Los Retos del gobierno urbano. Primera Edición. Editorial Alfaomega en colaboración con el Banco Mundial. Bogotá 2001

NÚÑEZ RUIZ MIGUEL ÁNGEL. Derecho Urbanístico Español. Editorial Montecorvo. Primera Edición. Madrid 1967

ORIZABA MONROY SALVADOR. El derecho civil: los bienes. derechos reales y sucesiones. Primera Edición. Editorial Sista. México 2007

PALLARES EDUARDO. Tratado de las Acciones Civiles. Octava Edición. Editorial Porrúa. México 1997

PARADA VÁZQUEZ JUAN RAMÓN. Derecho Administrativo III: Bienes Públicos Y Derecho Urbanístico. Décima Edición. EDITORIAL Marcial Pons. MADRID 2004

-----, Derecho Urbanístico. Editorial. Marcial Pons.  
Madrid 1999

PAREJO ALFONSO LUCIANO. Derecho Urbanístico: Instituciones Básicas.  
Primera Edición. Editorial Argelia. Mendoza 1986

PÉREZ ANDRÉS ANTONIO ALFONSO. La Ordenación Del Territorio En El  
Estado De Las Autonomías. Primera Edición. Editorial Marcial Pons. Madrid  
1998

PORRÚA PÉREZ FRANCISCO. Teoría Del Estado. Trigésima Séptima  
Edición. Editorial Porrúa. México. 2003

RAMÍREZ GUTIÉRREZ JOSÉ OTHON. Diccionario Jurídico Mexicano: Tomo  
III. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1983

REBORA TOGNO ALBERTO. ¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de  
los asentamientos humanos? Editorial UNAM Programa Universitario de  
Estudios sobre la Ciudad. México 2000

RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Derecho Municipal. Editorial  
Porrúa. Cuarta Edición. México 2007

REYMOND LEDRUT. El espacio social de la ciudad: Problemas de sociología  
aplicada al ordenamiento urbano / traducción de m.a. payro de bonfanti.  
Editorial Amorrortu Primera Edición. Buenos Aires

ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El Municipio. Séptima Edición. Editorial  
Porrúa. México 2009

ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Bienes Derecho Reales Y Posesión. Trigésima Edición. Editorial Porrúa. México 2007

------. Compendio de Derecho Civil Tomo II. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México 2004

SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO. Crisis Metropolitana En México. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2005

------. Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2004

SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS. Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. México 1978

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta del Gobierno del Distrito Federal. Décima Tercera Época. No.103-Bis. México 31 de Diciembre del 2003

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. Plan General de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Benito Juárez. Gaceta del Gobierno del Distrito Federal. Décima Quinta Época. No.53-Bis. México 6 de Mayo del 2005.

SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo Segundo Curso. Vigésimo sexta Edición. Corregida Y Aumentada Por Andrés Serra Rojas Beltri. Editorial Porrúa. México 2006

SERRANO ALBERCA JOSÉ MANUEL. El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo. Primera Edición. Colección de Monografías Aranzadi. Pamplona 1995

SILVA HERZOG FLORES JESÚS Y OTROS. Asentamientos Urbanos: Humanismo Y Vivienda. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 1977

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 35/2006. Promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Diario Oficial de la Federación 24 de Abril del 2007. Página 30 Primera Sección

SUSTAETA ELUSTIZA ANGEL. Propiedad Y Urbanismo: Lo Urbanístico Como Limite Del Derecho De Propiedad. Primera Edición. Editorial Montecorvo. Madrid 1978

### **SEMANARIOS**

Informes, Quinta Época, 1937, Página: 35 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXIII, Marzo de 2006, Página: 1481

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Página: 478

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XII, Diciembre de 2000, Página: 256

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXIX, Abril de 2009. Página: 1179



Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.VII, Febrero de 1998. Página: 42

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXVIII, Septiembre de 2008. Página: 1256

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXVIII, Septiembre de 2008. Página: 1257

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXVIII, Septiembre de 2008 Página: 1256

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXI, Junio de 2005 Página: 799

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. XXI, Abril de 2005 Página: 1396

## **LEGISLACION**

Ley General De Asentamientos Humanos. Diario Oficial De La Federación El 21 De Julio De 1993

Ley De Desarrollo Urbano Del Distrito Federal. Ediciones Isef 2010

Reglamento A La Ley De Desarrollo Urbano Del Distrito Federal. Gaceta Oficial Del Distrito Federal 29 De Enero De 2004

Ley Del Régimen Patrimonial Y Del Servicio Público. Diario Oficial De La Federación. Publicada En El Diario Oficial De La Federación El 23 De Diciembre De 1996

Código Civil Federal, Editorial Isef 2010, México

Código Civil Del Distrito Federal Editorial. Isef 2010, México

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Secretaria De Gobernación, Primera Edición, 2009

Ley General De Bienes Nacionales, Editorial Isef, 2009

Ley De Desarrollo Urbano Del Estado De Aguascalientes. Publicado El 29 De Mayo De 1994 En La Gaceta Oficial Del Estado De Aguascalientes

Ley De Desarrollo Urbano Del Distrito Federal. Gaceta Oficial Del Distrito Federal El 29 De Enero De 1996. Abrogada

Código Administrativo Del Estado De México Libro Quinto. Publicado En La Gaceta De Gobierno Del Estado De México 13 De Diciembre Del 2001.

Reglamento Al Libro Quinto Del Código Administrativo Del Estado De México. Publicado En La Gaceta Oficial De Gobierno Del Estado De México 13 De Marzo Del 2002.

## **WEB**

Diccionario de la Real Academia Española. <http://www.rae.es/rae.html>. Fecha de Consulta 20 de Diciembre de 2010

Diccionario Jurídico Mexicano en su V Tomo, pp. 167,  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1172/7.pdf>. Fecha de Consulta 5 de Enero del 2011

Fernández Ruiz Jorge. Urbanismo y Derecho. Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del Primer Congreso de Derecho Urbanístico.  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2735/32.pdf>. Fecha de Consulta 20 de Noviembre 2010.

López Velarde Vega Oscar. Nociones de Derecho Urbanístico.  
[http://www.cnjur.org.mx/docs/nacional/oscar\\_lopez\\_velarde.doc](http://www.cnjur.org.mx/docs/nacional/oscar_lopez_velarde.doc). Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico. Fecha de Consulta 20 de noviembre de 2010

Sánchez Luna Gabriela. Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Fecha de Consulta 15 de Diciembre de 2010

Santofimio Gamboa Jaime Orlando. Carácter Colectivo de las Licencias Urbanísticas bajos los Presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho, la Ruptura del Individualismo Clásico en el Procedimiento.  
En revista digital de Derecho Administrativo, n. °2, primer semestre/2009, pp. 3-82.  
<http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/Deradm/article/viewFile/2577/2218>. Fecha de Consulta 10 de Enero del 2011