

308909

34  
29



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
ESCUELA DE DERECHO

**TRATAMIENTO JURIDICO DE LAS RESERVAS  
TERRITORIALES DE LA ZONA METROPOLITANA  
DE LA CIUDAD DE MEXICO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**LUIS IGNACIO J. TORCIDA AMERO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**México, D. F.**  
**— 1988 —**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Introducción

El crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que se ha dado en las últimas décadas, ha sido producto no solo del incremento demográfico natural, sino también de la migración de otras entidades federativas a ésta Ciudad y de la creciente migración intrametropolitana; todo lo anterior se refleja en un incremento poblacional que no ha venido acompañado del correspondiente aumento de superficie para asentamientos humanos, por lo que ha repercutido en el encarecimiento artificial del suelo y en la urbanización de manera ilegal de tierras sujetas a régimen ejidal o comunal. Esto provoca serios desequilibrios en dicha Zona, por lo que la autoridad deberá adoptar las medidas necesarias para ordenar y encausar el crecimiento de la misma, como la determinación del área específica sobre la que se deberá producir dicho crecimiento.

La concentración humana en la Ciudad de México a rebasado los límites políticos del Distrito Federal e impacta las economías de los centros urbanos limítrofes, creando un fenómeno conocido como conurbación, de ésta manera se ha formado un sistema de ciudades denominado "Zona Conurbada del Centro del País". Por lo que ante ésta realidad se creó un organismo de planeación territorial encargado del ordenamiento y regulación del desarrollo de la Zona denominado "Comisión de Conurbación del Centro del País" a través del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada. En este Plan se debe determinar la superficie sobre la cual deberá expandirse la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El Plan de Ordenación deberá, posteriormente, ser desarrollado e implementado por las declaratorias de reservas territoriales que expidan los ayuntamientos de los Municipios respectivos. A este respecto se presenta

una incongruencia jurídica, debido a que conforme a los artículos 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17, fracción III y 35, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a los ayuntamientos la atribución expedir las declaratorias de reservas territoriales de las superficies ubicadas dentro de su circunscripción territorial. Sin embargo, la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo y la Ley de asentamientos Humanos del Estado de México, establecen que dicha atribución corresponde a los Ejecutivos locales de Hidalgo y México, transgrediendo la Constitución Federal y la Ley General de la materia.

Una vez que sea determinada el área de reservas sobre la que se producirá el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, lo que procede es incorporar al desarrollo urbano la superficie necesaria del área mencionada, lo que dependerá del régimen de propiedad a que estén sujetas, el cual puede ser de la Federación, de los estados, de los municipios (pudiendo ser para cualquiera de estos tres, bienes del dominio público o bienes del dominio privado), ejidal o comunal y privada.

Para la incorporación al desarrollo urbano, de las tierras comprendidas en las reservas se cuenta con diversas estrategias operativas jurídico-administrativas, como son:

- a) Destino.
- b) Cambio de destino de bienes del Estado.
- c) Asignación de bienes del Estado.
- d) Enajenación de bienes del Estado.

- e) Expropiación de bienes ejidales y comunales.
- f) Contratación con particulares.
- g) Concertación e inducción de los gobernados.
- h) Adquisición por parte del Estado.
- i) Adquisición de áreas para la integración de reservas territoriales, con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La aplicación de cada una de las anteriores estrategias dependerá del régimen de propiedad a que estén sujetos los bienes y del caso particular.

Por otro lado, también se definen estrategias para solucionar incongruencias jurídicas sobre:

- a) Atribución de facultades para expedir las declaratorias de reservas.
- b) La emisión de los ordenamientos jurídicos en materia urbanística para regular las zonas conurbadas que existen en más de una entidad federativa.

De acuerdo con las estrategias operativas jurídico-administrativas mencionadas, las instituciones jurídicas de Derecho público relacionadas con la integración del área de reservas son la expropiación (tanto de bienes de propiedad privada, como de bienes sujetos a régimen ejidal o comunal) y la concertación, y en cuanto a las instituciones jurídicas de Derecho privado, también relacionadas con la referida área son los contratos de promesa, compraventa, permuta, donación, arrendamiento y comodato.

Una vez que la reserva sea determinada a través del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada, declarada mediante las correspondientes declaraciones de reservas e integrada por las diversas estrategias, ésta deberá ser objeto de un programa que la instrumente y desarrolle, para que, de forma paulatina y conforme lo requieran las necesidades, se incorpore al proceso de urbanización.

Por lo expuesto, es de suma importancia que se realice la ordenación y regulación del crecimiento de la citada área, lo cual corresponde a su planeación urbanística. Considerando que el urbanismo es una forma o modelo característico de los procesos sociales que se manifiesta en un medio especialmente estructurado y creado por el hombre y, por consiguiente, la ZMCM puede ser considerada como un medio tangible que es un producto social<sup>1</sup>.

---

1 HERVEY, David. *Urbanismo y Desigualdad Social (Social Justice And The City)*. Traducción de María González Arenas. México. Siglo Veintiuno Editores. Tercera edición. 1979. p. 206.

### Advertencia

Por la complejidad del tema, referido al crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, resulta imposible restringir mi estudio solamente a las disciplinas jurídicas; por lo mismo, para su desarrollo tuve la necesidad de abordar aspectos políticos y administrativo, sin embargo estos no constituyen el principal objeto de este trabajo. De tal forma, su título se refiere únicamente al tratamiento jurídico, a pesar de que también se hacen algunas consideraciones de índole político y administrativo.

Por otro lado, cabe señalar que el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se produce principalmente sobre los territorios del Distrito Federal y de los estados de México e Hidalgo. Esta tesis se refiere únicamente a éstos, sin que esto impida, cuando el problema se presente en los demás estados colindantes al Distrito Federal, es decir Morelos, Puebla y Tlaxcala, que se aplique este estudio al caso particular, con las pertinentes adecuaciones, principalmente en lo que se refiere a la materia legislativa.

Por último, algunas obras, utilizadas para el desarrollo de este trabajo, son de autores con idioma extranjero, debo aclarar que todas ellas estaban ya traducidas al idioma español.

## Abreviaturas Utilizadas

CCDF	Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal.
CCH	Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
CCM	Código Civil para el Estado Libre y Soberano de México.
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPH	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
CPM	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Declaratoria	Declaratoria de la Zona Conurbada del Centro del País.
FONAFE	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
LAHDUH	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo.
LAHM	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
LDUUF	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
LE	Ley de Expropiación Federal.
LEH	Ley de Expropiación del Estado de Hidalgo.
LEM	Ley Reglamentaria del Artículo 209 de la Constitución Política del Estado de México.
LFRA	Ley Federal de Reforma Agraria.
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos.
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales.
LODDF	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
LOMH	Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
LOMM	Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
LP	Ley de Planeación.
LV	Ley Federal de Vivienda.
MOGSRA	Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria.
MPETEC	Manual de Procedimientos a que deben ajustarse las Expropiaciones de Tierras Ejidales y Comunales.
POZC	Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro del País.
RISRA	Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
RZ	Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SRA	Secretaría de Reforma Agraria.
ZNOM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México.



**TITULO I**  
**Crecimiento del Area Urbana Actual**  
**de la Zona Metropolitana**

**Capítulo I.1**  
**Aspectos Generales**

**1.1.1 Factores externos**

La problemática de los asentamientos humanos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (a la que se designará a continuación como ZMCM) tiene uno de sus grados más álgidos dentro de la República Mexicana y se ha agudizado en las últimas décadas, debido a su acelerado crecimiento.

En efecto, en las décadas pasadas el volumen, el crecimiento, la estructura y la distribución de la población fueron prácticamente excluidos en la definición de las políticas económicas y sociales. En parte, por considerar que la solución de los altos déficits en la satisfacción de las demandas sociales exigía previamente la creación de una mayor capacidad para generar los bienes y servicios, nacional y socialmente mayoritarios, disponer de un mercado más amplio y abundante de fuerza de trabajo y por otra, a causa de poblar espacios vacíos. Esta práctica de primero producir y luego repartir, así como el predominio de una filosofía poblacionista, subordinaron el proceso demográfico al económico e impidió observar las interrelaciones entre población y desarrollo. Los avances así como los desequilibrios socio-económicos influyeron y fueron afectados por la dinámica demográfica. Por otra parte, el efecto de la política económica que privilegio a la industria sobre el desarrollo rural, propició la salida de la pobla-

ción rural hacia las ciudades, acelerando el crecimiento de estas, como es el caso de la Ciudad de México.<sup>1</sup>

Se debe considerar que el crecimiento de la ZMCM no es sólo producto de la migración de otras entidades federativas a esta Ciudad, sino además a una creciente migración intrametropolitana que se origina por la expulsión de población del Distrito Federal y que se reubica en alguno de los municipios del Estado de México, esto es explicable si se toman en cuenta las políticas urbanas aplicadas por la autoridad de dicha entidad Federativa, como por ejemplo entre otras las autorizaciones de fraccionamiento de lotes y terrenos.<sup>2</sup>

A esta migración hacia la ZMCM han coadyuvado por una parte, los desequilibrios entre el campo y la Ciudad y, por otra, los diferentes grados de desarrollo de la agricultura y la industria y el impulso a las actividades secundarias y terciarias de la economía.

De tal forma, se puede afirmar que los problemas del campo en las entidades Federativas circunvecinas influyen y se reflejan en el crecimiento de la ZMCM, y la problemática de éstos, a su vez impacta y dificulta las soluciones a las necesidades de los campesinos<sup>3</sup>, presentando la existencia de un círculo vicioso que debe ser disuelto a través de medidas de carácter preventivo que respondan a un desarrollo socialmente armónico.

- 1 LUNA TRAILL, Jaime. Memoria del Seminario sobre la Población y el Desarrollo Regional y Urbano. Consejo Nacional de Población, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Gobierno del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes, Ags. Septiembre de 1982. p. 47.
- 2 TRACHETA L., Alfonso X. El Suelo Recurso Estratégico para el Desarrollo Urbano. Toluca, México. Gobierno del Estado México. Universidad Autónoma del Estado de México. 1984. p.42.
- 3 Acantamientos Humanos en México. Secretaría de la Presidencia. México. Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V. 1976. p.13.

La referida concentración espacial ha contribuido al encarecimiento artificial del precio del suelo en la ZMCM, así como a incorporar, de una manera irregular, tierras ejidales y comunales a la mancha urbana, reintroduciendo al mercado privado tierras de carácter colectivo, lo cual además de contravenir los principios de la Ley Federal de Reforma Agraria, ha propiciado la segregación espacial de clases desposeídas e inseguridad jurídica.<sup>4</sup>

### **1.1.2 Efectos Negativos del Crecimiento Poblacional**

El excesivo crecimiento de la ZMCM tiene graves consecuencias negativas por contribuir a que se agudice el problema del desempleo y el subempleo, la desigualdad social existente en este conglomerado humano, la centralización económica, el crecimiento explosivo de los cinturones de miseria, la tenencia irregular de la tierra, la insuficiencia de servicios públicos, la vivienda sin las condiciones satisfactorias mínimas, la contaminación ambiental y en general el deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia.<sup>5</sup>

### **1.1.3 Demanda de Suelo**

Es insoslayable que en todos los países urbanizados y, específicamente en los países de rápido proceso de urbanización, como la ZMCM, el control público de la demanda de uso y tenencia del suelo urbano constituye la base fundamental de cualquier intento de solución a los múltiples problemas de sus ciudades que sea socialmente justo, económica-

4 IRACHETA L., Alfonso X. Op cit . p.453.

5 Asentamientos Humanos en México. Op cit. p.12.

mente factible y ambientalmente agradable y sano.<sup>6</sup>

El incremento poblacional de la ZMCM ha aumentado la demanda de suelo para los asentamientos humanos.

Este incremento poblacional no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, un déficit de habitación (principalmente de la popular) y, por otra parte, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales que de manera ilegal habilitan los ejidatarios y comuneros, así como terceras personas, al proceso urbano.<sup>7</sup>

Lo anterior afecta a la población ejidal y comunal al quedar estos sin medios para obtener su subsistencia, interrumpe las actividades productivas y propicia la tenencia ilegítima del suelo. Dicha situación trae consigo el quebrantamiento de la seguridad jurídica que debe normar a todo proceso de transformación urbana y propicia, al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, la creciente especulación con la tierra, que lleva a su encarecimiento y que deja fuera de este proceso a las clases económicas más débiles debido a los altos costos de ésta.

La presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria en la periferia de la ZMCM. Estos constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados

6 SILVA-HERZOG FLORES, Jesús; GONZALEZ-AVELAR, Manuel y CORTINAS-PELAEZ, J. *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda: concepto del poder público en la segunda mitad del siglo XX*. México. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. 1977. p. 258.

7 *Asentamientos Humanos en México*. Op cit. p. 13.

sin sugerión a orden, direccón u organizacón que permita a las autoridades atender sus necesidades, provocando situaciones degradantes que deben eliminarse pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.<sup>8</sup>

Estos asentamientos en un principio carecen de todo servicio, y paulatinamente se incorporan al proceso urbano mediante la dotación de infraestructura y equipamiento, mediante de la inversión del sector público.

Dicha inversión constituye una carga para las finanzas públicas, y provoca una plusvalía de ciertos inmuebles beneficiando así a algunos propietarios de tierra urbana.

#### **I.1.4 Repercusiones en Materia Agraria**

Se deben de tomar en cuenta, en materia agraria, los graves problemas que se derivan de la confluencia del ocio involuntario, de los niveles de mera subsistencia, de los arcaicos mecanismos que han auspiciado un lamentable desperdicio de recursos naturales, crediticios, técnicos y humanos, del abandono de la tierra, de la emigración a las ciudades, del ilegal alquiler de las parcelas (prohibido por el artículo 55 de la Ley Federal de Reforma Agraria) y lo que es peor de la ilegal enajenación de sus tierras que en mucho ha contribuido al desorganizado crecimiento de la ZMCM.

Los efectos sociales señalados en el párrafo anterior se puede minimizar, por una parte, a través del fortalecimiento del ejido y de la comunidad que permita incrementar la productividad, beneficiar directa-

8 Ibid. p.24.

mente a los propios campesinos y propiciar la superación económica, social y moral de los ejidatarios y comuneros. Lo anterior sólo lo enunciamos en virtud de que no es el objetivo del presente estudio.

Debido a las limitadas posibilidades que tienen los ejidatarios y comuneros para hacer producir sus tierras con más provecho, por los problemas que se les presentan, ante la demanda de suelo para nuevos asentamientos y tomando en cuenta la alta rentabilidad que representa el cambio de uso de la tierra de rural a urbana, estas personas se ven orilladas a fraccionar y enajenar los terrenos que son propiedad de núcleos de población ejidal o comunal; obteniendo un lucro que es ilícito (venta de cosa ajena) y contribuyendo al desorden urbano.

### **1.1.5 Atención del Sector Público**

En el crecimiento que se ha venido produciendo en la ZMCM resalta el descuido de la planeación a corto, mediano y largo plazo, la ausencia de coordinación entre entidades, organismos y niveles de gobierno, y así como la necesidad de reconsiderar la estructura jurídica que sirve de base al sistema de planeación urbano.

Por otra parte el carácter local y aislado de las políticas aplicadas, ha tenido como consecuencia que el Estado de México y el Distrito Federal ordenen la porción que les corresponde a cada uno del Área Metropolitana de acuerdo a sus propias necesidades, sin coordinación, prescindiendo de un marco que permita darle un tratamiento integral y armónico a la ZMCM<sup>9</sup>.

9 IRACHETA L., Alfonso X. Op cit. p. 465.

### **1.1.6 Urbanismo Acelerado y Deterioro Ambiental**

El proceso de urbanización acelerado genera la aglomeración de la población en grandes concentraciones urbanas (caso de la ZMCM), y la formación de un medio ambiente urbano altamente deteriorado e insatisfactorio en sí mismo considerado y que, paralelamente, amenaza la estabilidad del entorno natural. El proceso de urbanización acelerado ha contribuido a la formación de espacios urbanos ineficaces, insalubres y congestionados. Desde una perspectiva jurídica, obviamente, no nos corresponde examinar las formaciones ideológicas que han fomentado la emergencia de una normatividad urbanística favorecedora de un urbanismo antagónico a los intereses ambientales, ni las tensiones político-administrativas que han dirigido su aplicación, sino que simplemente se detectan las insuficiencias de la normatividad jurídica aplicada.<sup>10</sup>

## **Capítulo I.2 Incidencia de la Planeación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

### **1.2.1 Planeación**

La planeación puede ser definida como una actividad que pretende precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos; poner efectivamente en ejecución dichos medios con vistas a la realización de los objetivos precisados<sup>11</sup>.

10 BASSOLS COMA, Martín. *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Urbano*. Revista de Derecho Urbanístico; Enero-Febrero de 1981, número 71. Madrid. Editorial Montecorvo. 1981. p. 16-17.

11 BETTELHEIM, Charles. *Planeación y Crecimiento Acelerado*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1975. p. 18.

La creciente complejidad de las economías de los países industriales y de los que se encuentran en proceso de desarrollo, ha hecho surgir a la planeación como una necesidad imperiosa del buen Gobierno. En el caso de México, enfrentar la satisfacción de las necesidades de casi ochenta millones de mexicanos, implica incrementar la capacidad de previsión; así como fortalecer los medios para alcanzar metas previamente determinadas<sup>12</sup>.

En la actualidad la planeación no se reduce a un intento de pronóstico o a una capacidad de previsión atinada, sino por el contrario, es necesario entenderla como todo un ejercicio político, en el cual se conjugan un proyecto de nación, la voluntad política del Estado y el esfuerzo sostenido de la ciudadanía. Es por esta razón, que la planeación nacional tiene que:

- Surgir como una derivación de la forma de Estado.
- Considerar las relaciones jurídica y políticamente sancionadas, que prevalecen entre el Estado y sus gobernados.
- Ser congruente con las normas constitucionales que definen las atribuciones gubernamentales.

De dicha congruencia surge la legitimación política y jurídica de la planeación, o sea, la posibilidad y probabilidad de que pase de ser una planeación gubernamental a ser una planeación nacional, porque se conviertan en objetivos y metas compartidos por las entidades gubernamentales y por las personas físicas y morales gobernadas<sup>13</sup>.

12 RUBIO DEL CUETO, Ernesto. La Vertiente Concertada en el Sistema Nacional de Planeación, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981. p. 447.

13 *Ibidem*.



De esta forma, la fuerza de los planes gubernamentales radica en que estén cuidadosamente ceñidos a las normas jurídicas que definen el campo de acción del Estado y consagren las garantías de los gobernados<sup>14</sup>, por ésta razón es especialmente importante analizar los aspectos jurídicos de la planeación que se exponen en el siguiente apartado.

Por otro lado, a la etapa anárquica que han vivido las ciudades mexicanas (caso de la ZMCM), ha sucedido el estadio de planeación dirigida a la conducción, racionalización y programación de su evolución. La planeación de los centros urbanos permite introducir al crecimiento un elemento cualitativo que lo transforme en desarrollo urbano. Los planes son precisamente las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos que dicta la Nación y a las que se refiere el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (a la que en lo sucesivo se denominará CPEUM).<sup>15</sup>

### 1.2.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática

Antes de iniciar el desarrollo del presente estudio es necesario hacer un esbozo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual integran las instituciones jurídicas que se tratarán (Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País y las declaratorias de reservas), con la finalidad de ubicarlos dentro del referido sistema.

El desarrollo socioeconómico nacional está regulado por diversas instituciones que pertenecen al derecho y que conforman el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Artículo 26, CPEUM). Entendiendo por planeación al medio para fijar objetivos, metas, estrategias y priori-

14 *Ibidem*.

15 RUIZ-MASSIEU, José Francisco. *Derecho Urbanístico, en Introducción al Derecho Mexicano*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo II. Primera edición. 1981. p. 1464.

dades al desarrollo nacional, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar acciones y evaluar resultados (Artículo 3o, de la Ley de Planeación, a la que en lo sucesivo se denominará LP).

La planeación del desarrollo es de carácter complejo, razón por la que difícilmente podría lograrse a través de un solo instrumento, por esta razón la LP prevé un Plan y diversos programas, que forman el Sistema Nacional de Planeación Democrática, regulado por dicho ordenamiento.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el derecho mexicano, se clasifica en dos ramas: el nacional en sentido estricto y los locales o estatales. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 prevé la organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas, cuyo funcionamiento sea congruente con el de los otros elementos que integren el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional en sentido estricto se fundamenta en los artículos 12 y 21 al 32 de la LP, el cual está formado por el Plan Nacional de Desarrollo (único para el que se reserva la terminología plan), y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que deberán ser congruentes con el Plan. En cuanto a los sistemas locales o estatales, a la fecha, no han sido regulados de una forma integral y sistemática, lo cual es deseable que se lleve a cabo.

Por otra parte, de acuerdo a lo que señala el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es insoslayable lograr una congruencia de todas las disposiciones que inciden en materia de planeación del desarrollo, tanto en sus aspectos globales como sectoriales, y armonizar los distintos subsistemas con el sistema nacional.

Además del Plan y programas que establece la LP, otras disposiciones jurídicas fijan diversas instituciones de planeación, integrando propiamente subsistemas, mismos que se derivan y complementan del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como es el caso del subsistema nacional de planeación urbanística, regulado por la Ley General de Asentamientos Humanos (a la que a continuación se denominará LGAH). El subsistema de planeación urbanística se clasifica en dos ramas: el nacional y los locales o estatales.

El subsistema nacional de planeación urbanística, se fundamenta en el artículo 4 y en el capítulo cuarto de la LGAH. El artículo 4, antes citado, determina que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se deberá llevar a cabo a través de:

- a) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- b) Los planes estatales de desarrollo urbano.
- c) Los planes municipales de desarrollo urbano.
- d) Los planes de ordenación de las zonas conurbadas interestatales.
- e) Por otro lado, el capítulo cuarto regula los decretos de fundación de nuevos centros de población y de las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos y señala como materia de planeamiento a la conservación, mejoramiento, crecimiento y fundación de los centros de población.

Los subsistemas locales de planeación urbanística, reflejan la estructura del subsistema nacional de la materia y serán tratados posteriormente en este estudio.

De acuerdo con lo anterior las instituciones que inciden de forma expresa en la planeación urbanística de la ZMCM y que forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática son el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1983), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1984) y el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. A continuación se señalarán los puntos de incidencia de cada una de las instituciones antes mencionadas.

### 1.2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

En su política social de desarrollo urbano, establece que:

- 1 Como propósitos y lineamientos de estrategia, son objetivos específicos de la política de desarrollo urbano:
  - a) Fortalecer el control del estado en sus tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipios) sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.
  - b) En respuesta a los problemas de desajuste que se dan en el ámbito intraurbano, así como los problemas de centralización y dispersión que emarcan las relaciones territoriales, el ordenamiento de las ciudades implica: consolidar un sistema urbano que contribuya a controlar el crecimiento de grandes ciudades (Ciudad de México).
  - c) Para atender las necesidades de suelo, deberán actuar en forma coordinada los tres niveles de gobierno en políticas de reservas territoriales para la generación de oferta de suelo y mejoramiento urbano, normatividad y control de la actividad inmobiliaria.

2 Como líneas generales de acción, la materialización de las políticas urbanas se concibe a través de líneas de acción que dan respuesta a su problemática mediante:

- a) La promoción de acuerdos con los gobiernos locales en cuanto a centros de población y programas proritarios, tomando en cuenta los programas de suelo y reservas territoriales.
- b) Una acción efectiva en materia de suelo, para lo cual se requiere promover que las autoridades locales se constituyan en receptoras y administradoras de las reservas territoriales.

En su política regional, el Plan establece las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concentradora de la ZMCM, así como las medidas requeridas para hacer más eficiente el crecimiento de la Ciudad de México, por lo cual determina:

1 Líneas de acción para la ZMCM:

- a) La reordenación de la ZMCM representa a nivel nacional el problema más importante por resolver en el mediano plazo, para asegurar un desarrollo regional más equilibrado. Frente a restricciones macroeconómicas que limitarán las grandes inversiones en infraestructura susceptibles de modificar radicalmente las condiciones de desarrollo regional, deben plantearse objetivos ambiciosos pero con líneas graduales de acción.
- b) El Plan propone para el mediano plazo una estrategia de despliegue territorial de las actividades económicas de la Ciudad de México y por otro lado, racionalizar y controlar su creci-

miento actual. Dicha estrategia de redespigie territorial de la economía plantea distintas líneas de acción de entre las que resalta la de frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.

c) Racionalizar y controlar el crecimiento de la ZMCM y de su periferia:

- En forma congruente con la estrategia de desconcentración de la actividad económica se requiere la instrumentación de una política hacia el interior de la ZMCM. Esta política deberá restringir en forma severa, pero selectiva, el crecimiento de actividades en la Ciudad de México, así como, reordenar su crecimiento urbano.
- Se reordenará la urbanización de la ZMCM y su periferia para albergar en forma adecuada el futuro crecimiento demográfico. Para tales propósitos se establecerá un control más estricto en el uso del suelo, que evite la especulación, fomente la redensificación y aproveche la infraestructura existente.

2 Líneas de acción para la Ciudad de México:

a) Diagnóstico

- El acelerado crecimiento poblacional que la Ciudad de México ha experimentado durante las últimas décadas, le hacen figurar entre las ciudades de mayor densidad demográfica del mundo. Su demografía distorsiona no sólo el perfil de la ciudad sino el de todo el país. Pues en tan sólo en el

uno por ciento del territorio nacional se concentra el veinte por ciento de la población total de México.

- La fuerte presión demográfica en la Ciudad de México a derivado en una falta de control efectivo sobre el uso y destino del suelo urbano. La mancha urbana ha devorado, día a día, grandes extensiones de tierra agrícola. Lo anterior, aunado a la ausencia de un marco jurídico-administrativo orientado a preservar la función social de la tierra en el desarrollo urbano, ha favorecido las tendencias especulativas limitando la eficiencia de acciones encaminadas a un uso racional y redistributivo de este escaso recurso.
- b) El Plan señala como fin esencial el procurar condiciones de vida y opciones viables de desarrollo para quien vive en ese territorio, fin esencial que se sustenta en siete propósitos, de los cuales resalta el de integrar el análisis del desarrollo de la zona metropolitana con los gobiernos de los estados circunvecinos.
- c) Lineamientos de estrategia
- El reordenamiento del territorio, aun cuando sólo es alcanzable en el largo plazo, depende del logro de algunos objetivos esenciales en el mediano plazo. Por ello, romper la inercia de crecimiento de la Ciudad de México y reorientar su preeminencia económica y social, representan un fin muy importante para el desarrollo futuro.
  - En materia de desarrollo urbano, la reordenación de su crecimiento se abordará con una visión realista e íntegra, en apego a la necesaria congruencia con los objetivos del desarrollo nacional y con la firme decisión de que el progre-

so de la zona no se logre a expensas de generar rezagos o desequilibrios en otras regiones del País.

- Se parte de una concepción de urbanización ordenada y controlada que exige la regulación del uso y destino del suelo urbano como condición para evitar la anarquía de los asentamientos humanos, y sentar las bases para una política popular.

#### d) Líneas generales de acción para los asentamientos humanos

- Se evitará que el fenómeno de crecimiento urbano desordenado rebase la acción rectora del gobierno, requiriéndose fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades y diseñar mecanismos para una mayor participación ciudadana en la definición, instrumentación y vigilancia en la ejecución de los programas.
- El estado dirigirá sus acciones hacia el ordenamiento y regulación del proceso de desarrollo de la ciudad, instrumentando políticas enérgicas en lo que se refiere al uso y destino del suelo.
- Se instrumentarán las políticas necesarias para sustraer el suelo urbano de la especulación y proporcionar la urbanización indispensable.

#### 1.2.4 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1964-1968

- 1 El Programa establece dentro de sus aspectos estructurales y coyunturales que la concentración de la población y de las actividades económicas en la ZMCM ha llegado a extremos que distorsio-



nan el desarrollo económico y social de la nación. Además, establece que en los centros de población los problemas urbanos se expresan en carencias de satisfactores esenciales para la población de menores recursos; estas carencias se manifiestan con mayor gravedad en los asentamientos rurales y en los urbanos de menor tamaño debido, entre otras razones, a la concentración de la inversión pública en bienestar social de las grandes ciudades, en particular en la Ciudad de México.

2 El Programa establece los siguientes objetivos generales de incidencia:

a) El control del crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

b) Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población.

3 Como estrategia de desarrollo urbano, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (reordenación económica y cambio estructural), se pondrán en práctica simultáneamente dos líneas de acción interdependientes: una, dirigida al ordenamiento territorial, y otra, relativa al ordenamiento de los centros de población.

La primera se enfrenta a la problemática que presenta el actual patrón territorial excesivamente centralizado (Ciudad de México), disperso y desigual.

La segunda considera un conjunto de acciones sectoriales e intersectoriales, de las cuales resaltan la definición de usos y destinos del suelo urbano, y la integración de reservas territoriales.

a) En tanto a la línea de acción de ordenamiento territorial, define el Sistema Urbano Nacional en el cual clasifica a la Ciudad de México dentro del renglón de ciudades grandes y a la que se deberá controlar su crecimiento.

- Establece una política de descentralización para la Ciudad de México como elemento determinante para el ordenamiento territorial y el control efectivo de la ZMCM, con el fin de modificar su patrón de expansión y contrarrestar las tendencias actuales; en consecuencia postula promover la descentralización económica y demográfica sobre la base de un control para la zona metropolitana, antes mencionada. De acuerdo con la política regional del Plan Nacional de Desarrollo y con el Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, en esta zona se requiere atender en forma prioritaria los aspectos relativos a la administración del crecimiento urbano.

- Asigna una política de atención para las zonas críticas urbanas de la ZMCM, debido a que requiere de un energético control de su crecimiento.

b) En tanto a la línea de acción de ordenamiento de los centros de población:

- Se apoyará el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo urbano a nivel local, base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida en ellos. Se requiere de una acción concurrente de los tres niveles de gobierno y de los secto-

res social y privado, mediante la cual se promoverá el establecimiento de un proceso de desarrollo urbano integrado que conjugue la utilización de los diferentes instrumentos disponibles. En esta labor coordinada y concertada, se prestará una atención especial a las acciones directas de integración de reservas territoriales.

- Las reservas territoriales patrimoniales es la línea de acción, de carácter preventivo, que postula el refuerzo y la reorientación de la acción gubernamental que haga posible el paso de la práctica de la adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subsidiada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano. De tal forma que las reservas que se constituyan en las zonas metropolitanas sirvan como mecanismos de ordenamiento urbano. Conforme a lo anterior establece un procedimiento para la constitución de reservas territoriales, mismo que se señala en el inciso i), del apartado IV.2.2, del Título IV, del presente estudio.

4 Las metas y previsión de recursos para el desarrollo urbano del Programa que inciden en la ZMCM son:

a) Metas estructurales

- Impulsar el ordenamiento y regulación del crecimiento de los centros de población.
- Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

b) Metas de resultado 1984-1988

- Promover la adecuación de las legislaciones en los términos de las reformas a la legislación nacional (remitirse al apartado IV.1 del Título IV del presente estudio); la expedición de declaratorias de reservas en la ZMCM y la creación y adecuación de organismos locales especializados administradores de proyectos de reservas territoriales.
  - Para el quinquenio que cubre el Programa, se contempla constituir en las ciudades medias del país y en sus zonas metropolitanas alrededor de 66 mil has. de reservas territoriales patrimoniales.
- 5 De las acciones de gasto público, el Programa prevé la revisión y/o actualización, en forma directa o en coordinación con las autoridades estatales y municipales, de los planes de ordenación de 4 zonas conurbadas, dentro de los cuales se encuentra el POZC.
- 6 De los criterios y acciones de concertación con los sectores privado y social, el Programa establece que la concertación es el instrumento que permite lograr la suma de recursos y esfuerzos para mejorar los niveles de vida, destacando de entre las acciones concertadas la integración de reservas territoriales al desarrollo urbano y su dotación de infraestructura, tendiendo a criterios que permitan incrementar la actividad económica y captar las plusvalías a favor de los beneficiarios de los programas.
- 7 Criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas en materia de desarrollo urbano. En lo relativo a suelo urbano, la coordinación se llevará a cabo a través del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y Vivienda que prevé la Ley General de Asentamientos Humanos. La operación de este Sistema debe ser convenida entre la SEDUE y los gobiernos locales mediante la suscripción de acuerdos de coordi-

nación, que prevén la creación y operación de los comités estatales de reservas territoriales para el desarrollo urbano e industrial y la regularización de la tenencia de la tierra. En dichos acuerdos, el gobierno local se comprometerá a elaborar y realizar proyectos de reservas para adquirir terrenos, habilitarlos y asignarlos a los diversos promotores urbanos.

8 De los instrumentos de política que establece el Programa tiene especial importancia:

- a) El financiamiento, debido a que con base en éste se apoyará a las entidades federativas y autoridades locales en la obtención de créditos para la constitución de reservas territoriales, orientadas a programas habitacionales de sectores populares.
- b) La política de descentralización y modernización administrativa, debido a que con el propósito de fortalecer a los estados y municipios y vigorizar de esta manera a la Nación, se modificará el proceso de ocupación del territorio nacional, para lo cual operarán un conjunto de instrumentos orientados a ejercer un control del crecimiento urbano en la ZMCM.
- c) Como instrumentos de alcance sectorial, que se refieren a la planeación urbanística de la ZMCM, resaltan:
  - El Sistema Urbano Nacional define el esquema de ocupación territorial con base a políticas de control del crecimiento de la ZMCM.
  - El Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda articula las acciones de las diferentes dependencias y entidades federales de cober-

tura local involucradas en materia de suelo. En la instrumentación del Sistema se aplican, a su vez, elementos clave de reglamentación, regulación y funcionamiento, como son los comités estatales de reservas territoriales para el desarrollo urbano e industrial y regularización de la tenencia de la tierra; los planes de desarrollo urbano de centros de población; las declaratorias de usos, reservas, destinos y provisiones; la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la cual valora los predios que integran las reservas territoriales de los centros de población.

### **1.2.5 Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro**

- 1 En su capítulo primero el Programa considera que un desarrollo regional equilibrado en los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala que conforman la Región Centro, debe orientarse a contrarrestar las tendencias hacia la concentración que ejerce la ZMCM. Un desarrollo que no dependa tan fuertemente de las relaciones que se establecen con la ciudad de México, reforzará su soberanía territorial y ampliará las opciones de desarrollo para su propia población. Para los propósitos que persigue el Programa, en materia de desarrollo urbano, para la ZMCM se aplicarán medidas directas de control en el uso del suelo y de ordenación y regulación del crecimiento poblacional.

De acuerdo con el Programa, la ZMCM incluye a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 53 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, y tiene como límites naturales:

- a) Al norte, en sentido oeste-este, por la línea que une las elevaciones de los cerros de Sincoque, Xalpan, Gordo y Colorado.

- b) Al este, en sentido norte-sur, por los cerros de Colorado, Chame, El Mirador, Telapón y los volcanes de Iztaccihuatl y Popocatepetl, ajustado a los límites políticos del estado de México.
  - c) Al sur por los límites políticos del Distrito Federal con el estado de Morelos.
  - d) Al oeste por los límites políticos del Distrito Federal con el estado de México, hasta llegar al punto conocido como La Marquesa, donde se consideraría el parteaguas oeste del Valle de México, hasta el Cerro del Sincoque en Huehuetoca.
- 2 En el capítulo de Estrategia, el Programa establece que controlar el crecimiento de la ZMCM depende de una reordenación de las actividades económicas, políticas y sociales en el conjunto del territorio nacional. Pero, además, si no se limita expresamente el crecimiento de la ZMCM se estarán cancelando opciones para el desarrollo general del país y la posibilidad de lograr un desarrollo regional equilibrado.

De esta forma, la estrategia general del Programa señala que se deberá controlar y ordenar el crecimiento de la ZMCM, mediante el tratamiento integral a las acciones que se realicen en materia de uso del suelo, encaminadas a establecer un esquema de usos del suelo que norme y controle las distorsiones especulativas que se generan en la disposición de este recurso, señalando lineamientos para limitar el crecimiento horizontal en detrimento de las áreas agrícolas y de protección ecológica.

- 3 En las líneas de acción respecto al control en el uso del suelo el Programa establece que:

a) El manejo del suelo en la ZMCM ha carecido de una política expresa y definida. Las acciones en la periferia han respondido más a situaciones de hecho que a una concepción integral del problema.

b) El problema del suelo ha sido tratado exclusivamente como un asunto de extensión de la mancha urbana, quedando así las áreas centrales o de urbanización consolidada, al margen de cualquier política de manejo integral del suelo. Esta omisión resultó coherente con esquemas de crecimiento y expansión ilimitada de la zona urbanizada. Las restricciones económicas obligan a reconsiderar esa visión y a centrar el interés en el aprovechamiento de los recursos existentes. Entre esos recursos el suelo de la ZMCM es cada vez más escaso y exige replantear las políticas seguidas hasta ahora. Este proceso que ha de ser paulatino, pero eficaz, debe atender a dos aspectos fundamentales:

- Transformar el patrón de crecimiento horizontal, el cual en los últimos años se ha dado sobre tierras ejidales, nacionales y comunales, mediante las siguientes medidas incidentes:
  - . Elaboración de un esquema rector de usos del suelo para toda la ZMCM donde se precisen áreas destinadas a reserva, al que se ajustarán los planes de desarrollo urbano, en sus distintos niveles.
  - . Las declaratorias de áreas de reserva que afectarán a la ZMCM se realizarán en su totalidad durante los próximos 3 años.
  - . Garantizar el control y la racionalización del crecimiento físico del área urbanizada, mediante la revisión



de la participación que corresponde a las delegaciones y a las autoridades centrales del Departamento del Distrito Federal, así como a los municipios y a los gobiernos de los estados de México e Hidalgo en lo que atañe a la autorización y regulación de los nuevos fraccionamientos o a su surgimiento de hecho.

En caso de recurrir a la expansión física se seleccionarán primero las tierras que por sus condiciones no sean cultivables, en lugar de aquellas aptas para la producción agropecuaria, y se afectarán en primer término tierras de particulares o del dominio público en lugar de expropiar ejidos.

- Crear condiciones que favorezcan y racionalicen el acceso al suelo de los sectores mayoritarios de la población.

Las instituciones de planeación antes mencionadas (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1984-1988 y Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro), coinciden, en términos generales, al señalar dentro de sus políticas y lineamientos el control y ordenamiento del crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Por lo que, es necesario considerar dichos planes y programas al actualizar el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del País (al que en lo sucesivo se denominará POZC), para que las normas contenidas en dichos ordenamientos se incorporen, en lo que corresponda, dentro del POZC.

El POZC será desarrollado posteriormente por las declaratorias de reservas respectivas que prevean la superficie sobre la que se deberá producir la expansión de la zona.

Acorde a las instituciones de planeación citadas, se podrá llevar a cabo el control y ordenamiento del crecimiento de la ZMCM.

### **Capítulo 1.3**

#### **Consideraciones Jurídico-Administrativas del Crecimiento del Área Urbana de la Zona Metropolitana**

##### **1.3.1 Antecedentes**

El crecimiento de la ZMCM se encuentra regulado por diversos ordenamientos legales, como son la Constitución Federal, la LGAH y las leyes locales de desarrollo urbano, entre otras. Sin embargo, por las circunstancias señaladas en el anterior Capítulo 1.1, este crecimiento ha desbordado los causes jurídico-administrativos y afecta de forma directa a las actividades económicas y sociales del País.

##### **1.3.2 Asentamientos Humanos en Zonas Agrícolas**

Tomando en cuenta la extensión y su proximidad a la metrópoli que tienen los terrenos ejidales y comunales, el desaliento de sus poseedores y la falta de la debida previsión de tierras de reserva urbana suficientes, la mayor parte de los terrenos en que se establecen los nuevos asentamientos corresponden a tierras ejidales y comunales que ilícitamente se enajenan coadyuvando al desorden urbano y propiciando el crecimiento de la ZMCM.

Los terrenos objeto de esas operaciones y que se encuentran bajo el régimen ejidal o comunal tienen el carácter de inalienables, tal como lo establece el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria (a la que en lo sucesivo se denominará LFRA), el cual señala que: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna enajenarse,

cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

Resalta la falta de precisión jurídica del artículo transcrito en el párrafo anterior debido a que la inexistencia, que contempla el mencionado ordenamiento, ratificado por el artículo 75 de la misma disposición legal, no procede de pleno derecho sino que debe ser declarada por autoridad judicial competente. De esta forma y tal como lo señalan los artículos 2270 del Código Civil para el Distrito Federal (al que en lo sucesivo se denominará CCDF), 2124 del Código Civil para el Estado de México (al que a continuación se denominará CCM) y 2252 del Código Civil para el Estado de Hidalgo (al que en lo sucesivo se denominará CCH) las operaciones que tienen por objeto la propiedad ejidal y comunal son nulas, tomando en cuenta que dichos bienes son ajenos a la propiedad de los ejidatarios y comuneros, los que sólo tienen la posesión de los mismos.

La infracción anterior se encuentra sancionada por el artículo 85 fracción V, de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el cual se señala que el ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación, y en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiera sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros. La mayoría de las veces, debido a la trascendencia política que trae con sígo la protección al sector campesino, no se aplica dicha sanción por lo que cuando se procede a regularizar la tenencia de la tierra, lo que implica una expropiación, se indemniza a los afectados ejidatarios o comuneros a pesar de que ellos mismos hayan propiciado esa situación.

### **I.3.3 Inseguridad Jurídica**

La incorporación ilegal de tierras ejidales y comunales al crecimiento del Area Metropolitana no sólo origina graves problemas urbanos (descontrol y desorganización), sino que también provoca una inseguridad jurídica, debido a que las operaciones que se realizan sobre tales inmuebles son nulas, por lo que legalmente carecen de un título jurídico que les acredite la propiedad sobre dichos bienes, esto es, que no tienen otro carácter más que el de invasores de un bien inmueble.

Sin embargo, tomando en cuenta la trascendencia social, y aún más la política, la autoridad a optado por regularizar la tenencia de la tierra para encuadrar esta situación al marco jurídico, a fin de darle una solución que no perjudique a esos adquirentes, tomando en cuenta que lo hacen con el objeto de satisfacer su demanda de suelo.

### **I.3.4 Regularización de la Tenencia de la Tierra**

La regularización de la tenencia de la tierra es un procedimiento administrativo cuya finalidad es la legitimación de la tenencia de la tierra, el cual se lleva a cabo con la intervención de organismos creados para tal efecto, como es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (a la que en lo sucesivo se denominará CORETT).

La regularización que realiza CORETT de los terrenos sujetos a régimen ejidal y comunal que se encuentran con asentamientos irregulares consiste básicamente en:

- a) La adquisición de los bienes ejidales y comunales, sobre de los cuales se encuentran lo asentamientos irregulares, mediante la expropiación que promueve la misma Comisión, a través de su Director General, ante la Secretaría de Reforma Agraria.

El Decreto expropiatorio indicará la superficie expropiada, la superficie del lote tipo, precio por metro cuadrado (determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales), vigencia del avalúo, monto de indemnización para ejidatarios, y demás datos que complementen el Decreto.

- b) Levantamiento topográfico de la superficie y la realización de la cartografía.
- c) Estudio socioeconómico del poblado para que CORETT esté en posibilidades de solicitar el avalúo, determinar la forma de pago y demás datos para elaborar el contrato de compra-venta.
- d) Firma y entrega de escrituras que acreditan la legítima propiedad de predios.

En este sentido es de gran trascendencia la actuación de CORETT, ya que a través de la regularización de los asentamientos humanos irregulares se incorporan estos al proceso de urbanización, lo que repercute en el crecimiento de la ZMCM, por lo que a continuación se procede a hacer un análisis de dicho organismo.

### **1.3.5 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra**

La CORETT es un organismo público descentralizado, con carácter técnico y social y con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial el día 8 del mismo mes y año, el cual fué reformado por diverso de fecha 26 de marzo de 1979 publicado en el mismo órgano de difusión el día 3 de abril del mismo año, que tiene por objeto la regularización de asentamientos humanos ubicados en terrenos ejidales y comunales según dispone el artículo 117 de la LFRA.

La actual CORETT se subrogó en todos los derechos y obligaciones del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra creado por Acuerdo Presidencial de fecha 7 de agosto de 1973, el cual fué abrogado por el Decreto de 8 de noviembre de 1974, antes mencionado, de acuerdo a lo que dispone su Artículo Quinto Transitorio.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto que crea a la CORETT, ésta tiene por objeto:

- a) Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos irregulares, sobre bienes ejidales o comunales.
- b) Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fundo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- c) Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada.
- d) Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.
- e) Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Los órganos administrativos de la CORETT son el Consejo de Administración y el Director General.

El Consejo de Administración es el órgano supremo de la Comisión y está integrado por el Secretario de la Reforma Agraria, quien lo preside; y por los representantes de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Urbano y Ecología; así como del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popu-

lar, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Así mismo, el Consejo de Administración de la Comisión cuenta con la representación de la Confederación Nacional Campesina.

El Director General de la Comisión es designado por el C. Presidente de la República y dentro de sus facultades la que tiene singular importancia, de acuerdo con el artículo 9º fracción VII del Decreto que crea a la Comisión, es el promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de los terrenos ejidales y comunales que requieran regularización.

De acuerdo con el artículo 13 del Decreto que crea a la Comisión, ésta se coordina con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a fin de delimitar en cada caso las superficies correspondientes a la regularización de terrenos de origen ejidal y comunal.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra debe, en todo momento, considerar las opiniones de las autoridades estatales y municipales que tengan jurisdicción en los respectivos centros de población en que se ejecute sus programas.

Mediante la regularización de los asentamientos irregulares en terrenos ejidales y comunales, al margen de lo dispuesto por la planeación, CORETT contribuye a que se produzca el crecimiento desordenado de la ZMCM.

### **1.3.6 Desequilibrio del Sistema de Planeación**

La regularización de la tenencia de la tierra constituye un arma de doble filo ya que por una parte soluciona problemas presentes y de singular importancia, pero por otra, propicia el crecimiento de la ZMCM sin planeación, es decir, de una forma desordenada y sin control.

El problema de por sí es grave, pero se agudiza, debido a que esas tierras que los ejidatarios o comuneros enajenan e incorporan al desarrollo urbano, carece de regulación u ordenación por lo que el crecimiento de la ciudad se hace de forma caótica, originando con ello que, al incorporar dichos bienes, de esa forma, al proceso urbano, se generen mayores cargas financieras, a diferencia de lo que sería si se hubiera programado el crecimiento de la urbe sobre áreas específicas y predeterminadas.

### **I.3.7 Carencia de Planeación del Desarrollo Urbano**

La misma regularización ha permitido el surgimiento de un proceso circular y acumulativo de segregación espacial de los grupos de bajo ingreso, ya que paralelamente no existe una política estatal de control del mercado privado de la tierra urbana. Por lo que si bien es de suma importancia regularizar la tenencia jurídica de los asentamientos humanos es también fundamental que se instrumenten otras acciones estatales tendientes a evitar su recurrencia a través del establecimiento de políticas que planifiquen el crecimiento de la ZMCM.

La incorporación de infraestructura y equipamiento en asentamientos que nacen con el carácter de irregulares ha orillado a que la Ciudad sea "planificada" por los agentes que detectan el suelo y no por el Estado. Es decir, no ha estado en manos del sector público decidir hacia donde y como debe crecer la aglomeración metropolitana, sino que han sido los invasores, fraccionadores, inmobiliarias, constructoras, entre otros, quienes utilizando el poder que les otorga el ser propietarios de un terreno han conducido el proceso de urbanización<sup>16</sup>. Por lo que es necesario que se tomen las medidas adecuadas para determinar la expansión de la mancha urbana, pues de otra forma se seguirán produciendo los mismos problemas que ahora se padecen en esta materia, sin aprender de las experiencias ya vividas; esto perjudica el desarrollo de la ZMCM y evita que se produzca un adecuado equilibrio del mismo.

<sup>16</sup> IRACHETA L., Alfonso X. Op cit p. 478.



Tomando en cuenta que la falta de planeación del crecimiento urbano ha contribuido a agudizar el desempleo y subempleo en la Ciudad de México y a la marginación de grandes grupos sociales en asentamientos espontáneos, segregados, carentes de servicios elementales y aislados físicamente a causa de graves problemas de transportes y vialidad. El crecimiento desordenado de la Ciudad ha dado también lugar a la concentración de la tierra en pocas manos, la especulación con la vivienda y la anarquía y el derroche en el uso del espacio urbano. La especulación con predios urbanos ha tenido consecuencias altamente negativas en la economía de la Ciudad y ha dado origen a nuevas formas de injusticia social.

### **1.3.8 Actividad Planificadora del Estado**

Conforme al artículo 115, fracciones V y VI, de la CPEUM, y los artículos 17, fracciones I y III y 35, fracción III de la LGAH, corresponden a los Ayuntamientos la atribución de planear el desarrollo urbano de los centros de población, localizados dentro de sus territorios y ubicados en la zona conurbada, a través de la expedición de las declaratorias de reservas, usos y destinos que implementen y desarrollen al POZC. En forma específica, sobre el Área Metropolitana, esta acción se ha visto afectada en cuanto a la expedición de dichos ordenamientos debido a que:

- a) En el estado de México la Ley de Asentamientos Humanos del Estado (a la que en lo sucesivo se denominará LAHM) establece en sus artículos 12, fracciones X y 45, que la expedición de las declaratorias de reservas, usos y destinos es atribución del Ejecutivo Local y por lo tanto contraviene con lo establecido por los ordenamientos legales federales antes citados.
- b) En el estado de Hidalgo se presenta una circunstancia semejante a la anterior citada, ya que en la Ley de Asentamientos Humanos y

Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo (a la que en lo sucesivo se denominará LAHDUH), en sus artículos 15 fracción IV y 62, confiere la atribución al Ejecutivo Local para expedir las declaratorias sobre usos, reservas y destinos, por lo que también contraviene a los ordenamientos jurídicos de carácter federal que otorgan dicha atribución a los Ayuntamientos.

- c) En el Distrito Federal se presenta una situación similar, pero más compleja debido a que siendo el Jefe del Departamento del Distrito Federal el representante del Presidente de la República para el gobierno de dicha Entidad, la Ley del Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (a la que en lo sucesivo se denominará LDUDF) le otorga las facultades para imponer las modalidades a la propiedad, mediante la determinación de las reservas, usos y destinos a través de las respectivas declaratorias (Artículos 13, 14 y 41, LDUDF).

Tomando en cuenta el carácter general y abstracto de dichos instrumentos, contraviene lo anterior, el principio de separación de poderes, establecido en el artículo 49 de la Constitución Federal, así como los artículos 73 fracción VI y 89 fracción I del mismo ordenamiento, que se refieren a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, respectivamente.

De lo anterior se infiere que sólo el Congreso de la Unión puede determinar, para el Distrito Federal, las declaratorias que imponen modalidades a la propiedad.

Por lo anteriormente expuesto se afirma que el marco jurídico que regula la planeación de la ZMCM tiene graves deficiencias, lo cual con-

tribuye a que se originen y agudicen los problemas que se viven en la actualidad (remitirse al Capítulo IV.1 del Título IV del presente estudio, que se refiere a las estrategias para solucionar las incongruencias jurídicas).

Además, es evidente la necesidad de dar homogeneidad al sistema de planeación existente en la ZMCM, a fin de evitar que se presenten acciones contradictorias sobre dicha área.

### **1.3.9 Zona Conurbada del Area Metropolitana**

La concentración humana sobre la Ciudad de México rebasa los límites políticos del Distrito Federal e impacta las economías de los centros urbanos limítrofes produciendo de esta forma el fenómeno de conurbación que en este caso, lamentablemente, es una grave manifestación del crecimiento urbano desordenado. De tal forma que la mancha urbana se ha extendido actualmente sobre los municipios de Naucalpan, Tlalneptla, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Tultepec, Atenco, Nezahualcoyotl, Texcoco, Chimalhuacán y La Paz, que corresponden al Estado de México. Partiendo de esta realidad, si bien es cierto que el crecimiento no puede ser detenido, bien puede ser ordenado y encausado mediante la intervención de la autoridad para que no se presenten los fenómenos mencionados que desembocan en la especulación de la tierra y en un deterioro de la calidad de vida de sus habitantes.

### **1.3.10 Determinación del Area de Crecimiento de la Zona Metropolitana**

La actuación de la autoridad, entendiéndose por ésta a los órganos de gobierno en sus tres niveles (Federal, Estatal y Municipal) implicados en el desarrollo urbano, ante el proceso de crecimiento se ha limitado al establecimiento de una serie de controles correctivos a fin de paliar los problemas, como es el caso de la regularización de la tenencia de la tierra.

Es importante terminar con esa situación, de manera que la autoridad realice acciones preventivas, que reduzca las posibilidades de que se produzcan esta clase de asentamientos irregulares, considerando previsiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población, lo cual se logrará mediante la determinación del área hacia la cual se deberá expandir la ZMCM, permitiendo, con ello, un crecimiento ordenado de la misma.

Un país que tiene escasos recursos, como el nuestro, no puede dilapidar su ahorro nacional dedicándolo a solucionar conflictos que se originan en la formación desordenada de núcleos urbanos y menos cuando el núcleo urbano de que se trata es de la magnitud de la Ciudad de México.

En este sentido, la autoridad debe tener una participación más activa en la incorporación de tierras a la ZMCM, determinando previamente áreas convenientes para su expansión y la asignación de la tierra a su destino más adecuado, que propicie, cuando sea necesario, el cambio racional en el aprovechamiento de los bienes de agrarios a urbanos.

### **1.3.11 Función Social de la Propiedad**

La realidad que se presenta en la ZMCM hace imperativo que se cumpla con la función social que es inherente a la propiedad. Para tal efecto, la autoridad debe ejercer la facultad establecida en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal para ordenar los asentamientos humanos y establecer áreas de reservas territoriales a efecto de dar cause al crecimiento de esta gran urbe, transformando legalmente terrenos ejidales y comunales a terrenos urbanos, acorde a su potencialidad y a su proximidad y extensión a los centros de población.

Es necesario una actuación de la autoridad que ordene el crecimiento de la mancha urbana de la ZMCM lo que implica entre otros aspectos que se frene la subdivisión prematura de terrenos suburbanos, que se impida la actuación ilegal de ejidatarios y comuneros en detrimento de su propio patrimonio y que se permita el acceso al suelo a las clases más necesitadas (remitirse al apartado IV.2.4 del Título IV del presente estudio, relativo a la estrategia especial para el sector de bajos ingresos).

### **1.3.12 Proyección del Crecimiento del Área Metropolitana**

El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, señala que en un futuro mediano la ZMCM se expandirá sobre áreas de crecimiento controlado, que comprenden parte de los municipios de Acolman, Amecameca, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Coacalco, Cuatitlán Izcalli, Cocotitlán, Coyotepec, Cuatitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacan, Ecatepec, Ecatzingo, Huehuetoca, Huixquilucan, Isidro Fabella, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcōyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecamac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlaxpa, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango, todos en el Estado de México, y en el Municipio de Tizayuca en el Estado de Hidalgo.

### **1.3.13 Determinación de la Superficie para el Crecimiento de la Zona Metropolitana**

Acorde a lo expuesto en el anterior apartado 1.3.12, se debe determinar que superficie de toda el área proyectada para el crecimiento, conforme al Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, es la apropiada para el aloja-

miento de los nuevos asentamientos en la ZMCM. Una vez determinada se deberá proceder a incorporar esa superficie en una reserva territorial, a través de las declaratorias de reservas que expidan los correspondientes ayuntamientos. Posteriormente se deberán abrir áreas de esa superficie de forma paulatina, estratégica y conforme a las necesidades lo requieran, para dar cabida a los asentamientos humanos que así lo demanden.

#### **1.3.14 Planeación de Crecimiento de la ZMCM**

El objetivo principal del programa de reservas territoriales es establecer la superficie adecuada sobre la que se deberá producir el crecimiento de la ZMCM, evitando que en lo futuro se siga dando un crecimiento desordenado como hasta ahora se ha producido; tomando en cuenta que es mejor prevenir que corregir situaciones desordenadas, a través de los órganos de gobierno competentes, federales, estatales y municipales.

En este sentido se inscribe la preocupación del Gobierno Federal, a través de la Comisión de Conurbación del Centro del País para definir políticas y encausar acciones que organicen el proceso de crecimiento urbano de la ZMCM.

## TITULO II

### Determinación del Area de Reservas de la ZONCA

#### Capítulo Unico

#### Ámbito Jurídico-Administrativo

##### II.1 Zonas Conurbadas

La conurbación se presenta, como resultado de un proceso de urbanización, cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Todo proceso de urbanización requiere de un adecuado ordenamiento y regulación del desarrollo urbano, debido a que es el medio idóneo para disminuir el deterioro de las condiciones ambientales de las urbes, optimizar el aprovechamiento de la tierra disponible, adecuar la construcción y uso de las instalaciones al beneficio social y, en suma, lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

Las zonas conurbadas deben tener un tratamiento administrativo acorde a sus condiciones, que tiene por finalidad lograr el desenvolvimiento armónico de la zona que se encuentra en más de una entidad federativa, es decir, en regiones con diferentes autoridades administrativas; es necesario que dichas autoridades se organicen para que de manera conjunta tiendan a lograr el objetivo mencionado.

Congruente a lo mencionado en el párrafo anterior, las atribuciones, que en relación a la planeación de las zonas conurbadas tiene el estado deben ser ejercidas de manera conjunta por las autoridades de la Federación, entidades federativas y municipios correspondientes en el ámbito de su competencia y jurisdicción, con el objeto de lograr una

mayor coordinación y racionalización de las acciones y decisiones encaminadas a optimizar el funcionamiento del área conurbada, contenidas éstas en un plan que ordene y regule la misma, el que será compatible con los diferentes planes y programas de desarrollo de las entidades colindantes (sistema estatal de planeación).

De la misma forma, pero en diferente nivel, se organiza la administración de las zonas conurbadas que se localicen dentro de una sola entidad federativa, en la que participan el ejecutivo local y los municipios inherentes.

## **II.2 Zona Conurbada del Centro del País**

La expansión de la ZMCM ha rebasado los límites políticos del Distrito Federal y forma una unidad económica y social con centros urbanos situados en unidades geofísicas diversas, pertenecientes a municipios del estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, integrando un sistema de ciudades denominado "Zona Conurbada del Centro del País", es decir, constituye un fenómeno de conurbación, el cual fué formalmente reconocido mediante declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal el 5 de octubre de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 6 del mismo mes y año, misma que fué reformada por decreto publicado en el mismo órgano de difusión el 16 de junio de 1977.

## **II.3 Marco Jurídico de las Zonas Conurbadas**

La base constitucional que da sustento a la regulación de la materia urbana lo constituye el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM, el cual establece que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés



público...- para lo cual -... 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...".

Las medidas para ordenar los asentamientos humanos, a que se refiere el párrafo anterior, no fueron contempladas por la Constitución original de 1917 por lo que dicho ordenamiento fué omiso en la regulación de la materia urbana; por tanto, en los términos del artículo 124 se interpretaba, en principio, como una materia reservada a los estados. Sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explicaban la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadraba dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles del gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma.

En los sistemas de gobierno federal, lo que ha determinado el conferirse a la federación una competencia es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del texto constitucional, como se infiere de lo establecido por los artículos 117, 121 y 122 de la Constitución Federal en vigor.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 115 de la CPEUM, conforme al cual se confieren atribuciones a los Municipios para la regulación del desarrollo urbano de los centros de población ubicados dentro de sus circunscripciones territoriales; en este sentido en su fracción VI se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para

que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos que, estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

De tal forma que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos podrán enfrentar problemas que han rebasado sus límites geográficos y sus capacidades económicas y de decisión. Al mismo tiempo el Gobierno Federal podrá atender, con la colaboración de éstos, aquellos aspectos de alcance estatal.

Por Decreto del 26 de enero de 1976, publicado en Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del mismo año, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, se adicionó el artículo 73 de la CPEUM con la fracción XXIX-C, conforme a la cual se establece que es atribución del Congreso de la Unión "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 artículo 27 de esta Constitución".

Con fundamento en lo anterior se expidió la LGAH, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1976, la cual regula el fenómeno de conurbación.

En este sentido el fenómeno de conurbación en los términos del artículo 18 de la LGAH, se presenta cuando dos o más centros urbanos forman o tiendan a formar una continuidad geográfica. De acuerdo con el artículo 20 de la LGAH si estos centros pertenecen a territorios municipales de dos o más entidades federativas se coordinarán la Federación, los estados y los municipios implicados para estudiar y tratar de resolver sus problemas.

El fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal o por el ejecutivo local, dependiendo de que el centro de población se localice en más de una entidad federativa o dentro de los límites de un Estado, respectivamente (Artículo 19, LGAH).

Conforme a la LGAH se entiende por zona de conurbación al área circular generada por un radio de treinta kilómetros, siendo el centro de dicha área el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes (artículo 21, LGAH).

Una vez que el Ejecutivo Federal haga la declaratoria de conurbación, procederá éste a convocar, a través de la Secretaría de Gobernación, a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir, dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la declaratoria, una comisión de carácter permanente que elabore el programa de ordenación y regulación del desarrollo de dicha zona y que además promueva y vigile su ejecución y debido cumplimiento (Artículo 24, LGAH).

En los casos en que la conurbación se presente dentro de los límites de una sola entidad federativa, se regirá por lo que disponga la respectiva legislación local (Artículo 27, LGAH). De lo anterior se infiere que en los casos en que el fenómeno de conurbación se presente en más de una entidad federativa su regulación deberá atender a lo que prevee la LGAH. Por lo cual, para los fines de este trabajo, carece de trascendencia jurídica el tratamiento que le de a esta materia la legislación local respectiva.

A nivel de comentario, cabe destacar que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (a la que en lo sucesivo se denominará LAHM), es omisa respecto con la Ley General de Asentamientos Humanos en lo que se refiere a lo relativo a la conurbación, pues sólo deter-

mina en sus artículos 12 fracción VI y 13 fracción IV que el Ejecutivo Local y los ayuntamientos, respectivamente, están facultados para participar en las comisiones de conurbación interestatal, sin llegar a mayor profundidad, por lo que deberá entenderse que adopta el criterio de la Ley General antes mencionada respecto al fenómeno de conurbación.

#### **11.4 Declaratoria de Conurbación**

De acuerdo a lo que establece el artículo 19 de la LGAH, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. De tal forma, aplicandose a la especie, el Ejecutivo Federal expidió, a través de Decreto del día 5 de octubre de 1976 la declaratoria de la zona conurbada del centro del País, que comprende las áreas circulares generadas por un radio de 30 kilómetros, cada una y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los estados de México y Morelos con el Distrito Federal y las que resulten de unir la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México con las cabeceras municipales de los Municipios que están dentro del ecosistema del Valle de México o se localicen a lo largo de las carreteras federales que unen a la capital de la República con las ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca, Tlaxcala y Pachuca (a la que en lo sucesivo se le denominará como la Declaratoria). Misma que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de octubre de 1976 y reformada por Decreto publicado en el mismo órgano de difusión el día 16 de junio de 1977.

Dicha área de la zona conurbada podrá ser una extensión mayor siempre que las autoridades administrativas, en la cual intervienen, es decir gobiernos municipales, entidades federativas y la Federación, lo consideren así conveniente y lo establezcan a través de un pacto (Artículo 21, LGAH y Artículo 1º, segundo párrafo de la Declaratoria).

La planeación y regulación de los asentamientos humanos de la zona que comprenda la Declaratoria está a cargo de la Comisión de Conurbación

del Centro, la cual fué constituida por el Decreto que expide la Declaratoria.

### II.5 Comisión de Conurbación del Centro del País

El Decreto que declara la Zona Conurbada de fecha 5 de octubre de 1976 constituye la Comisión de Conurbación del Centro, la cual tendrá el carácter de permanente con fundamento en el artículo 24 de la LGAH, y cuyo objeto es:

- Elaborar el programa de ordenación y regulación del desarrollo de la zona conurbada, así como promover y vigilar su ejecución y cumplimiento.
- La planeación y regulación de los asentamientos humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de la zona conurbada.

La Comisión es un organismo público de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 4 de la Declaratoria), que tiene facultades para procurarse asesoría técnica, promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer la participación social que señala el artículo 6 de la LGAH (Artículo 24, párrafo tercero, LGAH).

Conforme al artículo 3º de la Declaratoria, la Comisión está integrada por:

- a) El Jefe del Departamento del Distrito Federal, tomando en cuenta que el Departamento del Distrito Federal es la autoridad político-administrativa de la ciudad de México y que sus atribuciones y facultades son similares a las que en los estados de la República desarrollan tanto las autoridades locales como municipales y que

su titular es el Jefe de esta Entidad, mismo que es nombrado y removido por el Ejecutivo Federal.

- b) Los Gobernadores de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
- c) Los presidentes municipales de los municipios correspondientes en el ámbito de su competencia y jurisdicción.
- d) Los delegados del Departamento del Distrito Federal.
- e) El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, quien es el que preside dicha Comisión, en representación del Gobierno Federal.

Dentro de las funciones que realiza la Comisión de Conurbación, conforme a los artículos 25 de la LGAM y 50 de la Declaratoria, se encuentran:

- a) Elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República.
- b) Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo urbano y rural de la zona, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y al adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos.
- c) Proponer las medidas administrativas y financieras necesarias para la consecución de sus objetivos.
- d) Gestionar ante las autoridades y organismos correspondientes la compatibilización de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y rural con el de la zona conurbada.

- e) Gestionar que los gobiernos de los municipios de las entidades federativas y de la Federación cumplan en el ámbito de su jurisdicción y competencia las decisiones que hayan tomado.

Respecto a las funciones a que se refieren los incisos b) y e), antes mencionados, la determinación del área de crecimiento de la ZMCM deberá emanar del seno de la Comisión de Conurbación e incorporarse en el POZC, para su observación y debido cumplimiento. Para gestionar y promover su cumplimiento a cargo de los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, la Comisión desempeñará funciones de vigilancia, de conformidad con el artículo 24 de la LGAH. De tal forma la instrumentación y aplicación de dicho Plan corresponde a las autoridades administrativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En relación con la función señalada en el inciso c) que antecede, ésta constituye la base para la integración del área de reserva.

Es necesario que exista una adecuada congruencia en la planeación del área conurbada y de ésta forma evitar la contradicción de acciones y decisiones para lo cual es función de la Comisión procurar dicha congruencia de acuerdo con lo que señala el inciso d) antes mencionado.

La Comisión contará con un Secretariado Técnico, al frente del cual estará el Secretario Técnico quien será nombrado y renovado por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Además dicho secretariado estará formado por el personal comisionado por los gobiernos locales y municipales que participan en la Comisión y por los de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (a la que en lo sucesivo se denominará SEDUE), quien además coordinará sus trabajos y del que podrán formar parte otras dependencias (Artículo 10 de la Declaratoria).

## II.6 Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País

Con fundamento en los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115, fracción VI de la CPEUM; 25, fracción I y 26 de la LGAH y 5<sup>o</sup>, fracción I de la Declaratoria, el Ejecutivo Federal aprobó, mediante Decreto, el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, el día 28 de noviembre de 1982, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de diciembre del mismo año.

Conforme al POZC participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de la Zona Conurbada del Centro del País los Gobiernos Federal del Distrito Federal, así como de las entidades federativas y municipios que señala el artículo 3<sup>o</sup> de la Declaratoria.

El POZC establece que las regulaciones del mismo, respecto de la propiedad, serán obligatorias para los sectores público, social y privado (Artículo 1<sup>o</sup>, POZC).

Con la finalidad de que el POZC conserve su congruencia y coordinación con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con los Planes de Desarrollo Urbano aplicables en la ZMCM, es decir tal como lo establece el artículo 5<sup>o</sup> fracción X, de la Declaratoria, es función de la Comisión gestionar ante las autoridades y organismos correspondientes la compatibilización de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y rural con el POZC. Es notorio el interés que se ha tenido por lograr una adecuada congruencia en la planeación del desarrollo urbano de la ZMCM, circunstancia que parecen olvidar las autoridades administrativas locales al momento de expedir las instituciones de planeación correspondientes, tema en el que abundaremos en el apartado II.8 de este Título.



Sin embargo, es necesario que se sistematice el conjunto de instituciones de planeación del desarrollo urbano que inciden en la ZMCM, por lo que se debe definir el estatus del POZC de la Zona Conurbada del Centro del País, el cual debido a la intervención de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), la jerarquía de dicho Plan es superior a la de las demás instituciones señaladas, por lo que éstas deberán ajustarse a lo que éste establece, además de integrarlo para que de esta forma el conjunto de objetivos, políticas, metas y estrategias que inciden en la ZMCM sean apropiados para el logro de los objetivos que se persiguen.

El crecimiento de la ciudad de México se deberá realizar de acuerdo a lo establecido por el POZC, debido a que a éste le compete determinar las áreas destinadas al crecimiento de la ZMCM; a pesar de lo anterior dicho Plan es omiso en la determinación de esas áreas, por lo que debe modificarse el POZC a fin de incorporarlas y, posteriormente, deben expedirse las declaratorias de reservas respectivas que las protejan de cualquier uso que represente obstáculos al futuro aprovechamiento.

Por otra parte, se podrán establecer programas a mediano plazo (de acuerdo a lo que dispone el artículo 50, fracción IV de la Declaratoria), con carácter complementario al POZC, en los que, como un elemento primordial, se determine y regule al área sobre la cual se deberá expandir en el futuro la ciudad de México.

El papel de la Comisión, en lo que atañe a la reserva para el crecimiento de la ZMCM, deberá ser, el de un órgano director, que determine los objetivos y metas a cumplir sin descender a puntos específicos, como son, entre otros, la administración de las reservas territoriales que se constituirán al efecto (dicha atribución le corresponde a los comités estatales de reservas territoriales, que son entes de coordinación entre los gobiernos de los estados y de los municipios y las Secretarías de Reforma Agraria y Desarrollo Urbano y Ecología) y la expedición de las declaratorias de reserva (que es competencia de las autoridades municipales).

El programa a mediano plazo antes mencionado deberá incorporarse al POZC, para que se garantice su vigencia, observancia y cumplimiento.

### **II.7 Crecimiento Ordenado de la ZMCM**

Como fue mencionado en el Título I de éste estudio es evidente que la ZMCM se ha extendido de manera desordenada e inadecuada, sobre áreas que en la mayoría de los casos no son propicias para el proceso urbano.

Para evitar o disminuir los graves problemas que esta situación genera se proponen las siguientes soluciones:

#### **a) Soluciones metajurídicas:**

- 1) Que se prevean áreas de crecimiento sobre las zonas idóneas.
- 2) Que se desaliente al flujo migracional.
- 3) Que se pongan obstáculos de diversa índole a la apertura de tierras al mercado inmobiliario.
- 4) Que se ejerza un estricto control sobre áreas ejidales y comunales con el fin de evitar la incorporación de éstas al mercado inmobiliario, impidiendo también el establecimiento de asentamientos humanos en dichos predios.

#### **b) Soluciones jurídico-administrativas:**

Las autoridades competentes deben intervenir para regular y controlar el crecimiento urbano desmesurado de manera que la expansión de la ZMCM no salga de los causes determinados previa y ra-

cionalmente por la autoridad; para lo cual ésta debe llevar a cabo diversos actos que permitan ordenarlo.

Los referidos actos, que deben realizarse sucesivamente, son:

- 1 La modificación del POZC, con el objeto de que éste determine el área de crecimiento de la ZMCM.
- 2 La expedición de las declaratorias de reservas respecto a las áreas específicas (señaladas por el POZC) y que se dediquen para el crecimiento urbano. Dichas áreas podrán ser utilizadas por sus propietarios en forma tal que no presenten obstáculos al futuro aprovechamiento determinado en el POZC.
- 3 La integración de la zona de reserva a través de los medios señalados en el Título III del presente estudio.
- 4 La incorporación, al crecimiento de la ZMCM, las áreas determinadas por la declaratoria de reservas; de acuerdo a lo establecido en el POZC (mismo que previamente será modificado para integrar en él el área de crecimiento de la ZMCM).

En síntesis el crecimiento de la ZMCM implica un cambio, el cual se debe realizar de acuerdo a un orden preestablecido. El referido orden lo proporciona el sistema jurídico, por lo que se debe apegar a éste dicho proceso de urbanización.

## **II.8 Determinación del Area de Reservas**

### **II.8.1 Datos Previos**

Es indispensable que el área determinada para el crecimiento de un centro de población sea protegida a través de actos de la administra-

ción que aseguren su ordenada incorporación al desarrollo urbano. Los instrumentos jurídico-administrativos que existen para determinar las reservas territoriales son las declaratorias de reservas, las cuales, una vez que sean publicadas e inscritas, contendrán la delimitación de las áreas de expansión futura del centro de población; los predios en ellas incluidos solo podrán ser utilizados de forma que no presente obstáculo al futuro aprovechamiento determinado en el POZC del cual derivan.

De acuerdo con los artículos 37, fracción III y 40 de la LGAH, 49, fracción VI, 72, párrafo segundo y 53 de la LAHM; 9, fracción III, 66 y 69 de la LAHDUH y 45, fracción III, 53 y 54 de la LDUDF, las reservas son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento.

#### **II.8.2 Función Social de la Propiedad**

En México, el Constituyente de Querétaro plasmó en el artículo 27 Constitucional el fundamento jurídico-social de la propiedad privada en nuestro país, que se deriva del dominio originario que ejerce la Nación sobre las tierras y aguas. Este dominio originario o eminente, consiste en el imperio que corresponde al Estado sobre su territorio y es el que se fundamenta la facultad que éste tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, o mejor dicho la llamada función social de la propiedad.

En aras de esa función social, el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental coloca a la propiedad privada en situación tal que no debe constituir un obstáculo para la solución de las ingentes necesidades de la población que, en razón de su crecimiento, va planteando crecientes demandas sociales.

Acorde con ello, y a fin de ordenar a los asentamientos humanos, se establece la función pública de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos de población. Para dichos efectos se determinarán las provisiones, reservas, usos y destinos de tierras, aguas y bosques, con apego a la utilidad pública y al beneficio social, que caracterizan la naturaleza jurídica del derecho de propiedad de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, así como en el artículo 830 del CCDF, en el artículo 905 del CCH y en el artículo 805 del CCM.

Las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos son las instituciones jurídicas por las que se establecen las provisiones, reservas, usos y destinos y deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron. Es necesario tomar en cuenta que conforme al artículo 42 de la LGAH, son razones de beneficio social el cumplimiento y la ejecución, por parte de los Gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, de los planes o programas de desarrollo urbano a que se refiere el artículo 40 de la LGAH, dentro de los que queda contemplado el POZC.

Acorde a lo tratado en los párrafos anteriores, tiene singular importancia lo que establece el artículo 43 de la LGAH en cuanto a que establece que una de las causales de utilidad pública, para expropiar inmuebles, es que: "...el cumplimiento de estos planes o programas implique el empleo de cualesquiera de los medios indicados por el artículo 30. de esta Ley y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad..."; este artículo criado tiene su correlativo en el artículo 112 fracción VI de la LFRA en cuanto a que se trate de bienes ejidales y comunales.

Así mismo cabe señalar que la LAHM en su artículo 54, determina que son causas de utilidad pública:

- a) La ejecución de los planes de desarrollo urbano y el cumplimiento de las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos.
- b) La constitución de reservas territoriales para ordenar el crecimiento de los centros de población.
- c) La ejecución de obras de urbanización de los fraccionamientos autorizados, que debieron ser ejecutadas dentro de los plazos señalados en la autorización o prórroga otorgada al efecto y que no se hayan realizado o presenten deficiencias.
- d) La regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos espontáneos y en los fraccionamientos clandestinos.
- e) La ejecución de programas de vivienda de interés social y de creación de fuentes de empleo.
- f) La creación, conservación, mejoramiento y aprovechamiento de los elementos naturales que puedan cumplir o cumplan una función de preservación de las condiciones ecológicas de los asentamientos humanos.

Por otro lado, la LDUDF declara en su artículo 20 que son causas de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal.

### **II.8.3 Incongruencias entre los Ordenamientos Jurídicos**

Los ordenamientos jurídicos locales que inciden en el régimen de planeación urbana presentan incongruencias respecto a la CPEUM y la LGAH, mismas que han sido estudiadas en los apartados I.3.8 del Título I y IV.1 del Título IV del presente estudio, que se refieren a la actividad planificadora del Estado y a las estrategias para solucionar las mencionadas incongruencias.

## **II.8.4 Declaratorias de Reservas, Usos y Destinos**

### **II.8.4.1 Concepto**

Las declaratorias de reservas, usos y destinos son actos administrativos por medio de los cuales se desarrollan e implementan los planes; dichas declaratorias son expedidas por los ayuntamientos (Artículos 17, fracción III, y 35, fracción III, LGAH).

Las declaratorias de reservas, usos y destinos están reguladas por la totalidad de las leyes de diversas entidades federativas, pero deben modificarse las normas correspondientes, con el objeto de su adecuación a las reformas constitucionales del artículo 115 y a las reformas de la LGAH, como se señala en los apartados I.3.8 del Título I, II.8.3 del presente Título y en el capítulo IV.1 del Título IV del presente estudio, que se refieren a la actividad planificadora del Estado, las incongruencias entre los ordenamientos jurídicos y a las estrategias para solucionar incongruencias jurídicas, respectivamente.

### **II.8.4.2 Fundamento Constitucional**

La base constitucional de las declaratorias de reservas lo son los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones V y VI de la CPEUM, los cuales constituyen los pilares sobre los que descansa la materia de desarrollo urbano y sobre los que se hacen los siguientes comentarios:

#### **a) Artículo 27, párrafo tercero**

El artículo 27, párrafo tercero, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976, quedó redactado de la siguiente manera:

"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..."

Sáenz Arroyo dice que la reforma de este artículo es una de las que tiene mayor significado en cuanto al papel regulador del Estado<sup>1</sup>. Queremos matizar esta observación, dado que, por las reformas del 3 de febrero de 1983, nuestra ley fundamental incorporó en su texto otras disposiciones que constituyen el apoyo primordial de dicho papel regulador del desarrollo nacional.

Este precepto establece otras bases de la planeación, al decir que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de:

1 SAENZ ARROYO, José. *Bases Constitucionales de la Planeación en México, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Editorial Porrúa, S.A. 1981. p. 8.



- 1 Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública,
- 2 Lograr el desarrollo equilibrado del país y
- 3 Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

A este respecto resulta de vital importancia, teórica y práctica, dilucidar qué debe entenderse por Nación en el contexto del artículo 27 Constitucional, así como establecer qué debe entenderse por modalidad. Felipe Tena Ramírez dice que "cuantas veces aflore lo exclusiva o intrínsecamente nacional, con la unidad que lo caracteriza, queda excluida automáticamente la medida en la competencia, que está en el meollo del federalismo. Los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en ejercicio de facultades limitadas por las de los estados-miembros, sino por encima de éstos. De otro modo la realidad llamada "Nación" quedaría subordinada a lo que no es ni debe ser sino forma de gobierno...- y sigue diciendo en relación con el texto de este artículo...cuantas veces en ese particular se menciona a la Nación, su representación incumbe al Gobierno Federal, no en ejercicio de facultades coextensas, que presuponen la paridad propia del sistema Federal, sino en virtud de facultades que exceden la finalidad de cualquier forma de gobierno"<sup>2</sup>.

Según la interpretación anterior, corresponde imponer a la Nación, a través de los órganos centrales -esto es por conducto del

2 TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 14a. edición corregida y aumentada. 1976. p. 133.

Congreso de la Unión-, las ya citadas modalidades a la propiedad privada de las que habla el artículo 27 Constitucional que se comenta.

Sin embargo no compartimos este criterio, ya que por la interpretación auténtica del artículo 115, fracción V, de la CPEUM, confiere atribuciones a los municipios en ese sentido y como lo trataremos posteriormente, pero, por otro lado, debido a la diferente sistema de gobierno del Distrito Federal el criterio antes mencionado es válido para éste (remitirse al apartado IV.1).

b) Artículo 73, fracción XXIX-C

El artículo 73 determina las atribuciones del Congreso de la Unión. Este fue adicionado mediante Decretos publicados en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976 y 3 de febrero de 1983, fijando las bases conforme a las cuales deberá el Congreso de la Unión regular, por medio de leyes, la planeación del desarrollo socioeconómico y urbanístico.

De acuerdo con la fracción XXIX-C, el Congreso tiene facultades:

"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".

Conforme al precepto transcrito, el Congreso de la Unión puede legislar para establecer las concurrencias entre los organismos

que se señalan, o lo que es lo mismo, para determinar la forma en que van a ejercitar sus distintas competencias en la materia prevista por el artículo 27, párrafo tercero, del mismo ordenamiento. Sin embargo, tal parece que la fracción que se comenta se refiere a que el Congreso de la Unión únicamente podrá legislar para determinar la mencionada concurrencia en materia de asentamientos humanos, pero si se hace la concordancia entre esta determinación con el artículo 115, fracción V, de la Ley Fundamental, se puede concluir que las atribuciones al Congreso de la Unión no se reducen exclusivamente a la determinación de las concurrencias, sino también a establecer competencias.

#### c) Artículo 115

El artículo 115 fue reformado parcialmente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976, y totalmente, por Decreto publicado el 3 de febrero de 1983 en el mismo diario. En este se establece el régimen interior que deberán adoptar las entidades federativas y que será la forma de gobierno republicano, representativo y popular; determina también que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

Las normas fundamentales que inciden en la materia de estudio son:

##### 1 Fracción V

Esta fracción tiene como antecedente, la anterior fracción IV del mismo artículo que decía:

"Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposi-

ciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia".

La nueva disposición mejora la redacción de la anterior, deja de hacer referencia a los estados y amplía las atribuciones municipales, quedando de la siguiente manera:

"Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

El contenido de esta fracción es complejo, por lo que deben hacerse las siguientes observaciones.

- Leyes Federales y Estatales

De acuerdo a la fracción que analizamos, los municipios quedarán sujetos a las leyes federales y estatales relati-

vas, lo cual implica el reconocimiento implícito de que esta materia es concurrente para ambos niveles de gobierno -Federal y local-, (ver el inciso b) de este apartado).

- Facultad para formular, aprobar y administrar los Planes de Desarrollo Urbano municipal.

Los municipios quedan facultados para formular, aprobar y administrar los Planes de Desarrollo Urbano municipal, con lo que la reforma constitucional no obedeció a la misma concepción de Plan Único que, en el ámbito federal, fué incorporada en el artículo 26 de la CPEUM y reglamentada en el artículo 21 de la LP.

Esto constituye un cambio también desafortunado, ya que estamos vulnerando el principio de la unidad del planeamiento, que tiene un carácter primordial y que puede conducirnos a la proliferación de múltiples planes, que tengan graves problemas de correlación entre los mismos.

La CPEUM debía haber plasmado también el concepto de Plan Único, para los ámbitos municipales.

- Los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación

Cabe observar que el concepto de zonificación obedece a una de las tendencias en el ámbito de la planeación urbanística y que consiste en la división del territorio en áreas o zonas y la asignación de usos del suelo dentro de cada una de éstas.

El ejercicio de esta atribución implica, según lo determinan los artículos 17, fracción III y 35, fracción III de la

LGAH, la expedición de las declaratorias de reservas usos y destinos.

- Reservas territoriales

De acuerdo con la fracción del artículo que estamos analizando, compete a los municipios el participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, las cuales deben comprender las áreas de expansión futura de los centros de población existentes dentro de la circunscripción municipal. Disposición a la que no se ha adecuado la LAHM, ni la LANDUH.

- Utilización del suelo

También le corresponde a los municipios controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, lo cual es acorde con la administración de los planes de desarrollo urbano y con la zonificación.

- Tenencia de la tierra urbana

Corresponde a los municipios intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, lo cual implica la realización de acciones en concurrencia con la Federación -en el caso de terrenos ejidales y comunales que deban regularizarse e incorporarse al desarrollo de las poblaciones- o con los Estados -tratándose de otro tipo de tierras-.

- Autorizaciones para construcción

La fracción que analizamos es también asistemática al referirse a licencias y permisos para construcciones, que no

tienen la misma conotación jurídica, ya que estas son instituciones de control y no de planeación como lo son las demás que contiene ésta fracción.

- Zonas de reservas ecológicas

La creación y administración de zonas de reservas ecológicas constituye una parte de la administración de los planes de desarrollo urbano, por lo que bastaría la referencia a estos sin mencionar este tema; sin embargo, la CPEUM hace incapié al determinar que esta materia es competencia municipal.

Las zonas de reservas ecológicas deben constituir áreas de conservación, en los términos de la LGAM y las LAHM, LAHDIH y LOUDF.

- Reglamentos y disposiciones administrativas

Compete a los municipios expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que se requieran para los efectos anteriores de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Al respecto, debemos destacar que en este caso la facultad reglamentaria no está sujeta a las bases normativas que expidan las legislaturas de los estados, a que se refiere la fracción II del mismo artículo, sino a los términos de las leyes federales y estatales relativas. Esto requería regularse con mucho mayor precisión para no incurrir en contradicciones.

## 2 Fracción VI

La fracción VI incorpora, a la letra, la anterior fracción V, que fué adicionada el 6 de febrero de 1976.

El texto de la misma es el siguiente:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

A éste respecto, es conveniente señalar que el legislador quiso referirse también al caso, hoy actual, de que un centro de población ubicado en el Distrito Federal forme una continuidad geográfica con ciudades que estén en municipios de alguna entidad federativa, aunque la letra del precepto sólo se refiere a "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar continuidad geográfica...", por lo que claramente vemos que en el mismo no se cita el caso del Distrito Federal. Sin embargo se infiere que tiene una categoría similar a la de una entidad federativa, de acuerdo a los comentarios expuestos, al artículo 3o. de la Declaratoria, en el apartado II.5 del presente Título.

#### **II.8.4.3 Jerarquía**

Las declaratorias son los instrumentos que implementan y desarrollan los planes y programas de desarrollo urbano en lo que se refiere al suelo, aplicándose a la especie nos referimos al POZC, por lo que las que tengan aplicación en la ZMCM deben subordinarse a éste.



#### II.8.4.4 Contenido

La LGAH no prevé el contenido formal de las declaratorias de reservas, usos y destinos, sólo se refiere al contenido material de las mismas.

La LGAH prevé un contenido material distinto para cada una de las declaratorias:

##### a) Declaratorias de reservas

Las declaratorias de reservas deberán contener la delimitación de las áreas de expansión futura de los centros de población (Artículo 40, LGAH).

Podemos inferir del artículo 40 de la LGAH, que deberán fijarse los usos y destinos provisionales que no presentan obstáculo a los aprovechamientos futuros que determine el plan o programa del cual deriven.

##### b) Declaratorias de usos

Las declaratorias de usos deberán contener las normas de aprovechamiento de los predios, para las zonas del centro de población que ordene el plan o programa.

Dichas normas de aprovechamiento se refieren a:

- I Los usos permitidos, prohibidos o condicionados;
- II Las normas aplicables a los usos condicionados;
- III La compatibilidad entre los usos permitidos,
- IV El número e intensidad de construcciones, y

V Las demás normas que de acuerdo con las leyes locales sean procedentes.

(Artículo 38, LGAH)

c) Declaratorias de destinos

Las declaratorias de destinos deben contener la delimitación precisa de la zona o zonas de que se trate, así como la descripción del fin o aprovechamiento público a que éstos prevean dedicarse

(Artículo 39, LGAH).

Por lo que se refiere a los ordenamientos jurídicos analizados, en el estado de Hidalgo y en el Distrito Federal el contenido material mínimo a que se refiere la LAHDUH y la LDUDF para las declaratorias de reservas, usos y destinos es:

- a) La demarcación;
- b) Las características y condiciones del área;
- c) Las limitaciones del uso, y
- d) La duración.

(Artículos 53, LDUDF y 66, LAHDUH)

En el estado de México de acuerdo con el artículo 46 de la LAHM, el contenido mínimo de las declaratorias de reservas, usos y destinos es:

- a) Referencia al plan del cual derivan;
- b) Las razones de interés público y beneficio social que las motiva;
- c) La demarcación de las zonas o predios afectados, y
- d) Las modalidades o limitaciones a que están sujetas las áreas y predios objeto de las mismas.

#### **II.0.4.5 Efectos**

A través de las declaratorias de reservas, usos y destinos se cumple con la función pública de conservar, mejorar, fundar y regular el crecimiento de los centros de población. Estas declaratorias por su naturaleza jurídica generan derechos y obligaciones que deberán cumplir tanto los particulares como los organismos públicos.

- a) Efectos en relación con los gobernantes:

Las declaratorias producen los siguientes efectos en relación con los gobernantes:

- Publicidad

Las declaratorias deberán ser publicadas en los periódicos oficiales de las entidades federativas (Artículo 43, LGAM; 51, LAHM; 42, 46 y 65, LAHDUH).

Las declaratorias deberán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad y en los otros registros que corresponda por razón de la materia (Artículo 44, LGAH; 52, LAHM; 66, LAHDUM; 53, LDUDF).

#### Obligatoriedad

La Administración Pública tiene obligación de proveer a la exacta observancia de las declaratorias y de no inscribir ningún acto, convenio o contrato que contravenga a las mismas (Artículos 5, 9, fracción VI, 36, 43 y 44, LGAH).

A partir de la aprobación, publicación e inscripción de las declaratorias, los predios propiedad de la Administración Pública comprendidos por el mismo quedarán sujetos a sus prescripciones.

Las áreas que las declaratorias de reservas determinan como suelo de reserva urbana podrán ser usadas por la Administración Pública de manera que no presenten obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por el POZC (Artículo 40, LGAH).

En lo que corresponde a los actos jurídicos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho que tenga por objeto indirecto los bienes inmuebles de propiedad estatal comprendidos en el ámbito territorial de validez de las declaratorias, éstos deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de los predios conforme a lo establecido en el POZC y desarrollado e implementado jurídicamente por las respectivas declaratorias de usos o destinos (Artículo 45, LGAH).

Los notarios, que son funcionarios que prestan un servicio público por delegación, sólo podrán protocolizar los actos jurí-

dicos que se ajusten a las disposiciones del POZC y de las declaratorias (Artículo 46, LGAH).

Los notarios, jueces y funcionarios administrativos que participan en una operación de transmisión de propiedad respecto a un bien inmueble ubicado en una zona de reserva tienen obligación de notificar al gobierno del estado y al municipio que corresponda, para que éstos puedan ejercer su derecho de preferencia para la adquisición de los referidos inmuebles.

- Derecho de preferencia para la adquisición de predios

Los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas, a través de sus dependencias o entidades encargadas del manejo de sus reservas territoriales para el desarrollo urbano, tienen un derecho preferente de adquirir los predios comprendidos por las declaratorias de reservas, cuando éstos sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, sean objeto de una transmisión de propiedad (Artículo 41, LGAH).

- Ejecutoriedad

Los órganos de la Administración Pública tienen facultades para proveer a la exacta observancia de las declaratorias que desarrollan e implementan el POZC, sin intervención judicial, acudiendo, de ser necesario, al empleo de procedimientos de ejecución para llevarlo a cabo (Artículos 5 y 9, fracción VI, LGAH).

- Legitimación de expropiaciones

El Presidente de la República o el Gobernador del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden proceder a

la expropiación de bienes de propiedad privada con base en las declaratorias, cuando su cumplimiento implique el empleo de cualesquiera de los medios indicados en el artículo 3º de la LGAH (Artículo 43, LGAH).

b) Efectos de las declaratorias sobre los gobernados

Las declaratorias producen sobre los gobernados los siguientes efectos:

- Obligtoriedad

Los gobernados están obligados al cumplimiento de las declaratorias.

Las áreas que las declaratorias de reservas determinan como suelo de reserva urbana podrán ser usadas por sus propietarios de manera que no se presente obstáculo al futuro aprovechamiento determinado en el POZC, en los términos del artículo 40 de la LGAH. Para tal efecto, dichas declaratorias determinarán los usos y destinos transitorios a que podrán dedicarse las áreas y predios mientras se expiden las correspondientes declaratorias de usos y destinos.

En lo que se refiere a los actos jurídicos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho que tenga por objeto indirecto a los predios comprendidos en el ámbito territorial de validez de las declaratorias, éstos deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de los mismos conforme a los contenidos del POZC, desarrollados e implementados jurídicamente por las respectivas declaratorias de reservas, usos y destinos (Artículo 45, LGAH).

- Legitimación de expropiaciones

Los propietarios, poseedores o detentadores de predios podrán verse privados de sus derechos cuando sea necesario o de mayor beneficio social, en los términos de las declaratorias de destinos o, en los casos de incumplimiento de las declaratorias de usos o de que no respeten el derecho de preferencia para la adquisición de predios que tienen las entidades federativas y los municipios como consecuencia de la declaratoria de reservas. Esto se haría por la expropiación de sus bienes por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

- Modalidades a la propiedad

Las modalidades a la propiedad, a que se refiere el artículo 27, párrafo tercero, de la CPEUM, pueden imponerse por los ayuntamientos, en ejercicio de las atribuciones que les son conferidas por el artículo 115, fracción V, del mismo ordenamiento, por medio de la expedición de las declaratorias.

Conviene hacer algunas consideraciones que se derivan de la nueva legislación urbanística en relación con la propiedad privada.

Indudablemente que las reformas al artículo 27 de la CPEUM contienen una nueva orientación de tal derecho, en función de la problemática de los asentamientos humanos. Oscar López Velarde razona así: "La propiedad, como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitada por el orden jurídico sino que es una creación del mismo. La ley determina, pues, tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y, por ende, su uso debe servir para el bien de la comunidad. En esta vinculación social de la pro-

iedad radica la negación del concepto individualista y romanista de la misma<sup>3</sup>.

En efecto, el tercer párrafo del artículo 27 de la CPEUM establece que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular 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 del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", lo que nos deja ver claramente que en nuestro sistema jurídico la propiedad tiene una función social. Conviene destacar el término modalidades que emplea el precepto constitucional transcrito (como fue tratado en los apartados II.8.2 y II.8.4.2 de éste Título, que se refieren a la función social de la propiedad y al fundamento constitucional de las declaratorias).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una importante resolución en el sentido de que "...por modalidad debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... La modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación". Posteriormente sigue diciendo la Corte:

"...Los efectos de la modalidades que se imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos al propietario, de tal manera

3 LOPEZ VELARDE, Oscar. Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México en Anuario Jurídico del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 11. México. Julio de 1979. p. 373.



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".

"...La finalidad que se sigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra cosa que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado que la Nación estime conveniente"<sup>4</sup>.

En consecuencia, la modalidad, que debe ser siempre impuesta con carácter general en una ley, afecta al núcleo mismo de la propiedad; a los derechos de usar, disfrutar y disponer de la cosa; es decir, atañe a la delimitación del contenido intrínseco de ese derecho, a diferencia de otro tipo de limitaciones que no afectan al derecho de propiedad mismo, sino que respetando sus contenido esencial, limitan las facultades del propietario.

La diferencia de modalidades y limitaciones respecto de la propiedad privada coincide, en cierta manera, con la diferencia entre limitación y límite a que se refiere la doctrina extranjera. Así, por ejemplo, Angel Sustaeta Elustiza dice: "La noción de limitación estimamos no es como la de límite de esencia en el derecho de propiedad por cuanto cabe éste sin que dé aquélla. El límite es connatural, la limitación es excepcional al derecho de propiedad..."<sup>5</sup>; y para Albaladejo

4 Seminario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. México. Antigua Imprenta de Murguía. 1938. Tomo L. p. 256R.

5 SUSTAETA ELUSTIZA, Angel. Propiedad y Urbanismo. Lo urbanístico como límite del derecho de propiedad. Madrid. Editorial Montecorvo, S.A. Primera edición. 1978. p. 27A.

"Los límites son la frontera o el punto normal hasta donde llega el poder del dueño; o sea el régimen ordinario a que está sometido tal poder. Y añade, otra cosa son las limitaciones que procediendo de muchas causas pueden reducir, en casos singulares, el poder que normalmente tiene el dueño sobre la cosa"<sup>6</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, las disposiciones de las leyes urbanísticas que impliquen modalidades a la propiedad privada serán aquellas que modifiquen, de manera general, el contenido mismo del derecho de propiedad o que señalen las fronteras o el punto normal hasta donde llega el poder del dueño; fronteras que pueden ser variables y aplicables al caso concreto, si la legislación que las crea así lo determina por conducto de los planes y declaratorias.

Por otra parte, cabe observar que esta figura no ha sido desarrollada en toda su trascendencia en el Derecho urbanístico mexicano y, actualmente, se requiere que las modalidades estén contenidas al detalle en una norma material y formalmente legislativa y que su aplicación a casos concretos se haga por medio de actos de la administración -reglamentarios y administrativos-.

Además, en muchas de las leyes locales se utiliza el término limitación -distinto del de modalidad-, que, si se aplica en el contexto de la expropiación, haría prácticamente nugatoria la planeación del desarrollo urbano, por el cuantioso importe de las indemnizaciones que por ellas debería cubrir el estado.

<sup>6</sup> ALBALADEJO, Manuel. Instituciones de Derecho Civil. Derecho de las Cosas. Madrid. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Primera edición. 1964. p. 167.

Las limitaciones a la propiedad privada, cuando son impuestas de manera específica y concreta, deben ser indemnizables en atención a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 27 de la CPEUM y por la Ley de Expropiación (a la que a continuación denominaremos LE). Dichas disposiciones establecen que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Tomando en cuenta que el concepto de expropiación no solamente se refiere a la privación total de la propiedad de un particular sino que también comprende la limitación al dominio -a la cual nos referimos- y la ocupación temporal.

La propiedad privada tradicionalmente ha sido considerada como un derecho subjetivo de orden civil y, siguiendo en esto a José Castán Tobeñas, sostenemos que:

"... No por puro eclecticismo, sino por consecuencia del fundamento de la propiedad y de su doble elemento individual y social -que tan insistentemente hemos destacado- hay que considerar al derecho de propiedad privada como un derecho subjetivo al que va ligada necesariamente una función social o, lo que es igual, un derecho subjetivo establecido fundamentalmente para proteger el interés particular del propietario, pero que satisface a la vez los intereses públicos y está subordinado a la realización del bien común"<sup>7</sup>. Como dice Pugliatti, "en el Derecho de Propiedad se reconoce y garantiza primordialmente el interés del propietario, si bien a un mismo tiempo puede ser uti-

7 CASTÁN TOBEÑAS, José. *La Propiedad y sus Problemas Actuales*. Madrid. Instituto Editorial Reus, S.A. Segunda edición revisada y ampliada. 1963. p. 84.

lizado este derecho como instrumento para la actuación, en situaciones determinadas, de intereses públicos y concretos<sup>8</sup>.

"No es, así, la propiedad una función social; es un derecho subjetivo vinculado a los fines naturales y personales del hombre, pero al cual va ligado no circunstancialmente sino necesariamente, una función social de contenido muy complejo, pero constituida en esencia por los deberes, negativos y positivos que el vivir social y el bien común imponen al propietario en beneficio de la comunidad"<sup>9</sup>.

Las declaratorias que se establecieron en la LGAM y se reglamentaron en la LAHM, en la LAHDUM y en la LDUDF, son instrumentos por medio de los cuales se imponen a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es decir, definen, cuál es el contenido del derecho de propiedad, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM.

Reconocemos el derecho de propiedad, en el contexto del derecho mexicano, como una garantía del gobernado a la cual tiene derecho para realizar sus fines personales lícitos; sin embargo debe fijarse el contenido del mismo a fin de que sea operante la función social que le es consubstancial. Je aquí que uno de los principios fundamentales del Derecho urbanístico sea el delimitar el derecho de propiedad y enmarcar los derechos reales y personales que tengan relación con ella, de acuerdo con los requerimientos de la colectividad.

8 PUGLIATTI, Salvatore. *La proprietà nel nuovo Diritto*. Milán. Giuffrè Editore. 1964. p. 141.

9 CASTAN TUBERIAS, José. *Op cit.* p. 84.

Para concluir este tema tan importante, conviene citar nuevamente a Castán Toboñas, que dice:

"...claro es, sin embargo que la propiedad privada que hemos de mantener a todo trance y acaso restaurar, es la propiedad humana, natural y social a la vez, no la propiedad de signo individualista, modelada según la estructura jurídica de la plena *in fure potestas* ilimitada y posiblemente abusiva, de las concepciones clásicas y las estructuras capitalistas"<sup>10</sup>.

Cabe observar en ese sentido, que la propiedad personal es un derecho que está no solamente protegido por las garantías constitucionales de propiedad, sino profundamente inmerso en la naturaleza del hombre; en el referido derecho deben coexistir armónicamente los intereses de la persona y de la sociedad.

Esta es la propiedad que deben contemplar el POZC y las declaratorias de reservas, usos y destinos, de manera que, por una parte, se respeten las garantías del gobernado previstas en la CPEUM y, por la otra, se defina propiedad dentro de los límites que el estado fije atendiendo a la conjugación de las funciones personales y sociales que debe tener.

No es posible sostener el principio de una propiedad absoluta e irrestricta, cuya limitación se deriva del ingenio y la capacidad de su titular, ni tampoco la abolición de la propiedad en aras de un colectivismo exaltado. La primera postura condu-

10 Ibid. p. 131.

ce al libertinaje y al individualismo más radical e impide que la persona realice sus fines sociales; en tanto que la segunda desembocaría en un totalitarismo en el que la persona se disuelve frente a una especie de alma colectiva. En ambos casos se anula el equilibrio que debe existir entre lo personal y lo social.

### **II.8.5 Declaratorias de Reservas**

Haciendo una recapitulación de lo señalado en el apartado II.8.4.5 de este Título, que se refiere a los efectos de las declaratorias de reservas, usos y destinos, puede señalarse en cuanto a las declaratorias de reservas que:

- a) Los predios que formen parte de la zona declarada como reserva territorial y que tendrá por objeto el futuro crecimiento de la Ciudad de México se incorporan de forma paulatina al desarrollo urbano, sus propietarios podrán continuar usándolos hasta que se declaren los usos y destinos correspondientes, es decir conforme al aprovechamiento señalado por el POZC si no presentan obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por dicho instrumento. (Artículos 40, LGAH; 53, LAHM; 67, LAHDUH; 54, LDUDF).
- b) Las declaratorias de reservas que se expidan deberán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, a fin de que los particulares, en ejercicio de sus derechos, cuenten con la información que requieran, y las autoridades administrativas, en el cumplimiento de sus funciones, expidan permisos, autorizaciones o licencias sólo en observancia de lo establecido en las mismas (Artículos 48, LGAH; 52, LAHM; 66, LAHM; 53, LDUDF).
- c) Conforme a la determinación de las áreas de crecimiento de la Ciudad de México, hechas en el POZC, las autoridades correspon-

dientes deberán expedir las declaratorias de reservas territoriales (remitirse al apartado II.8.2 de este Título, que se refiere a la función social de la propiedad). Dichas declaratorias implementarán al Plan antes citado y establecerán que dichas áreas son reservas territoriales para el futuro crecimiento del centro de población.

### **II.9 Integración del Área de Reservas**

Una vez que sea determinada y declarada, a través de declaratorias de reservas, el área de crecimiento de la ZMCM, se debe proceder a integrarla, considerando la existencia en ésta de diversos tipos de propiedad y de posesión.

Conforme a lo anterior en el Título IV se recomiendan algunas estrategias para integrar el área de reserva de la ZMCM, mismas que son desarrolladas en dicho Título.

**TITULO III**  
**Integración del Area de Reservas**  
**Marco Jurídico**  
**(Primera Parte)**

**Capítulo Único**  
**Regímenes de Propiedad Dentro del**  
**Area de Reservas**

**III.1 La Propiedad Estatal**

**III.1.1 Aspectos Generales**

La propiedad estatal consiste en el dominio directo que el estado ejerce sobre determinados bienes, según lo cual tiene el derecho de usar, gozar y disponer de ellos, con exclusión de cualquier persona física o moral.

La propiedad estatal puede ser de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios.

**a) Clasificación**

Esta propiedad se clasifica normalmente por la doctrina y por el derecho positivo en bienes de dominio público y bienes del dominio privado; sin embargo, esto no se hace de manera uniforme.

Así, Sabino Alvarez-Gendín<sup>1</sup> los clasifica en bienes de dominio público y bienes patrimoniales; para Paul Laband<sup>2</sup> se clasifican en bienes financieros y bienes ad-

1 ALVAREZ-GENDÍN, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Barcelona. Bosch, Casa editorial. Tomo I. Primera edición. 1958. p. 458.

2 LABAND, Paul. Handbuch der Politik. Berlin. Walter Rothschild. Segundo tomo. 1914. p. 45.



ministrativos; para Martins Moreira<sup>3</sup>, en bienes de uso público y bienes productivos; para algunos tratadistas alemanes como Mayer<sup>4</sup>, Fleiner<sup>5</sup> y Walter Jellinek<sup>6</sup>, se dividen los bienes del estado en la hacienda patrimonial, susceptible de producir rentas al igual que los bienes de cualquier particular, el patrimonio administrativo, destinado a un fin público pero sin usos generales, y las cosas públicas o de uso público que usan todos; y para los autores franceses, por lo general, se dividen en bienes públicos o cosas de uso público y bienes del patrimonio administrativo.

En lo que se refiere a la legislación mexicana se utilizan los conceptos de bienes del dominio público y bienes del dominio privado, con algunas excepciones, como se verá al tratar de la propiedad de las entidades federativas.

#### b) Bienes del dominio público

Al respecto cabe observar que Sabino Alvarez-Gendín afirma que "el dominio público es, en suma, una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos, afectada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional y entre tanto no sujeto a la inalienabilidad o imprescriptibilidad como la propiedad privada, y aún favorecidos por otras notas"<sup>7</sup>.

- 3 MARTINS MOREIRA. *Do Domínio Público. Os Bens dominiais*. Citado por Sabino Alvarez-Gendín. *El Dominio Público. Su Naturaleza Jurídica*. Barcelona. Bosch, Casa Editorial. Primera edición. 1956. p. 35.
- 4 MAYER, Otto. *El Derecho Administrativo Alemán*. Traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin. Buenos Aires. Editorial Depalma. 1960-1951. Volumen 3. p. 106.
- 5 FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Traducción de la octava edición alemana por Sabino Alvarez-Gendín. Barcelona. Editorial Labor, S.A. 1933. p. 283.
- 6 JELLINEK, Walter. *Verwaltungsrecht*. Citado por Sabino Alvarez-Gendín. *El Dominio Público. Su Naturaleza Jurídica*. Op cit. p. 34.
- 7 ALVAREZ GENDÍN, Sabino. *El Dominio Público. Su Naturaleza Jurídica*. Op cit. p.41.

Sin embargo, esta concepción no es uniforme dentro de la doctrina, en la actualidad, y es conveniente hacer referencia a otras teorías.

Así, para Berthelemy<sup>8</sup> corresponden al dominio público los bienes que no son susceptibles de propiedad particular.

Un concepto análogo sostiene Colín Y Capitant, que concibe exclusivamente como bienes del dominio público "el aire de la atmósfera terrestre, el calor y la luz de los rayos solares, el agua que se coja en los ríos y en las orillas del mar"<sup>9</sup>, es decir todos aquellos bienes cuya apropiación particular es imposible.

Para León Duguit<sup>10</sup>, el concepto de los bienes del dominio público gira en torno a la figura del servicio público, que constituye el centro del Derecho Administrativo, por lo que sólo son afectos a este tipo de dominio los que se destinen a dichos servicios.

Por otra parte, Maurice Hauriou<sup>11</sup> considera que son bienes del dominio público aquellos que siendo propiedad de la administración han sido afectados formalmente a satisfacer la utilidad pública; lo esencial de dichos

- 8 BERTHELEMY, H. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris. Rousseau & Cie. Editeurs. 13a. edición. 1933. p. 485.
- 9 COLÍN, Ambrosio y CAPITANT, H. *Curso Elemental de Derecho Civil*. Traducción de la última edición francesa por la redacción de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, con notas sobre el Derecho civil español por Demófilo de Buen. Madrid. Instituto Editorial Reus. 2a. edición española revisada y puesta al día por Manuel Battie. 1943. p. 523.
- 10 DUGUIT, León. *Traité de droit constitutionnel*. Paris. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs. 3a. edición. Volumen 2. 1924-1930. p. 83.
- 11 HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public à l'usage des étudiants en licence et en doctorat es sciences politiques*. Paris. Editorial Recueil Sirey. 10a. edición. 1921. p. 795.

bienes es que se encaminan a la satisfacción de dicha utilidad.

El régimen de los bienes del dominio público es de Derecho Público y están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales (Artículo 5º de la Ley General de Bienes Nacionales -a la que en lo sucesivo se denominará LGBN-). Todo lo relativo al otorgamiento o revocación de permisos, concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación, así como a la posesión, vigilancia, conservación y administración de estos bienes corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto al patrimonio nacional (Artículo 8, fracciones I y III, LGBN). Estos bienes son inalienables e imprescriptibles, es decir, el Estado nunca podrá perder su titularidad sobre ellos, mientras formen parte del dominio público (Artículo 16, LGBN).<sup>12</sup>

Corresponde al Ejecutivo Federal declarar cuando un bien pasa a formar parte del dominio público o bien desincorporarlo, para que pase al dominio privado, así como dictar las leyes para su vigilancia y aprovechamiento (Artículos 17, fracciones I, II y III y 28, LGBN).

Los bienes de uso común pueden usarse por los habitantes de la República sin más restricciones que las que señalan las leyes y reglamentos administrativos.

c) Bienes del dominio privado

Los bienes del dominio privado son aquellos bienes propiedad del estado que no están afectados a la utilidad pública, a un servi-

<sup>12</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. México. Quinta edición actualizada. 1983. p. 579.

cio público o al interés nacional; éstos se definen por exclusión, es decir, aquellos que no pertenecen al dominio público, y se destinarán preferentemente al servicio de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los municipios o de las instituciones públicas o privadas que contribuyan al beneficio colectivo, en este caso deberán ser incorporados al dominio público (Artículo 57, LGBN).

Sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de todas las controversias que se relacionen con los bienes nacionales del dominio privado (Artículo 7, LGBN).

Se regulan, en primer lugar, por la LGBN; en segundo lugar, por la legislación federal de tierras, bosques, aguas, y demás especiales, en lo no previsto por la Ley citada; en tercer lugar, por los Códigos Civiles correspondientes y, en cuarto lugar, por las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano, correspondientes (Artículo 6, LGBN), y por el plano regulador vigente en el lugar de ubicación de los bienes.

Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el Derecho común, con excepción de los de comodato y las donaciones no autorizadas expresamente en la ley -Artículos 58 y 61, LGBN- (Artículo 71, LGBN).

### **III.1.2 Propiedad de la Federación**

Siguiendo una parte importante de la doctrina, la propiedad de la Federación se divide en dos grandes grupos: bienes del dominio público y bienes del dominio privado. De esta forma tenemos que:

a) Bienes del dominio público de la Federación

Los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles, están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales (Artículos 16 y 5, LGBN), y no pueden ser objeto de reivindicación por terceros, ni de posesión definitiva o provisional.

Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en las leyes que dicte el Congreso de la Unión (Artículo 16, LGBN).

Se regirá por derecho común los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización de los usos temporales (Artículos 16 y 42, LGBN).

No puede imponerse servidumbre pasiva sobre esos bienes (Artículo 16, LGBN).

Las concesiones sobre bienes del dominio público no crean derechos reales (Artículo 20, LGBN) y podrán rescataarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización (Artículo 26, LGBN).

Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos (Artículos 17, fracción III y 28, LGBN).

De acuerdo con el artículo 2 de la LGBN, los bienes inmuebles del dominio público son los siguientes: los de uso común; los señala-

dos en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la CPEUM; los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3 de la LGBN; el lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marítimas interiores; los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, de propiedad federal; los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables o imprescriptibles; los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.

b) Bienes del dominio privado de la Federación

Los bienes del dominio privado son enajenables y pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción del comodato y las donaciones no autorizadas por los artículos 59 y 61 de la LGBN (Artículo 71, LGBN).

Para la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso de los bienes inmuebles del dominio privado de la Federación se requerirá autorización mediante decreto del Ejecutivo Federal (Artículo 59, LGBN).

Este tipo de bienes son inembargables e imprescriptibles (Artículo 60, LGBN).

Los bienes del dominio privado se precisan en el artículo 3 de la LGBN.

### III.1.3 Propiedad del Distrito Federal y de las Entidades Federativas

La propiedad del Distrito Federal y de las entidades federativas, por lo general, se divide en dos grupos: bienes del dominio público y bienes del dominio privado y tienen características análogas a las de los bienes de la Federación.

A continuación haremos una breve referencia a los bienes propiedad del Distrito Federal y de las entidades federativa estudiadas, tomando en cuenta que en la misma no se consideran los bienes muebles:

#### a) Distrito Federal

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal (CCDF), utiliza una clasificación parecida a la contenida en la LGBM y los divide en bienes de uso común, destinados a un servicio público y bienes propios, lo que vienen a ser los bienes de dominio público (los dos primeros) y bienes de dominio privado (los últimos) en los términos de la referida ley (Artículo 767, CCDF).

También establece el CCDF que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles y pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la legislación, pero para aprovechamientos especiales se necesita de concesión (Artículo 768, CCDF).

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (a la que en lo sucesivo se denominará como LODDF), publicada en el Diario

Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978, utiliza la misma clasificación y en los mismos términos que los empleados por la LGBN. De esta forma establece en su artículo 33 que el patrimonio del Departamento del Distrito Federal lo constituyen los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado.

Los bienes de dominio público, según lo dispone el artículo 34 de la LODDF son: los de uso común; los inmuebles destinados a un servicio público prestado por el Departamento; los bienes que de hecho se utilicen para la prestación de un servicio público o actividades equiparadas a éstos; los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos, inmuebles propiedad del Departamento del Distrito Federal; las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares; los inmuebles expropiados a favor del Departamento; los canales, zanjas y acueductos adquiridos o construidos por el Departamento, así como los causes de los ríos que hubiesen dejado de serlo; las superficies de tierra que no sean propiedad de la Federación, ni de los particulares, y que tengan utilidad pública; las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; los montes y bosques que no sean propiedad de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública y las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos.

Por otra parte el mismo ordenamiento antes citado, en su artículo 35, considera que son bienes del dominio privado del Departamento del Distrito Federal: los no comprendidos en el párrafo anterior y cuyo uso y utilidad no tengan interés público; los que hayan formado parte de dependencias u organismos del Departamento, que se extingan y no tengan utilidad pública y los demás inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera el Departamento y que no sean de utilidad pública.



El artículo 36 de la LODOF determina que los bienes que constituyan el patrimonio del Departamento son inembargables y en cuanto a los de uso común y los destinados a un servicio público no podrán ser objeto de hipoteca, ni reportar en provecho de particulares ningún derecho de uso, usufructo o habitación, ni imponer sobre ellos servidumbre pasiva alguna en los términos del derecho común.

En cuanto a la enajenación de bienes del Departamento del Distrito Federal, de que habla el artículo 37 de la LODOF, se tratará en el inciso d), del apartado IV.2.2 del Título que precede y que se refiere a la enajenación de bienes inmuebles del Estado.

Los artículos 38 y 41, de la LODOF, determinan las medidas administrativas y judiciales que tiene el Departamento a fin de mantener y recuperar los bienes de su patrimonio.

La LGBN hace una referencia expresa al Distrito Federal al establecer que son bienes de dominio privado los considerados por la legislación común como vacantes, es decir, que no tuvieron dueño cierto y conocido, y que estén ubicados dentro del Distrito Federal (artículo 3, fracción III, LGBN).

b) Estado de Hidalgo

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (a la que a continuación se denominará CPH) y el CCH, utilizan una clasificación similar a la contenida en la LGBN y los divide en bienes de uso común, destinados a un servicio público y bienes propios, los que vienen a ser los bienes de dominio público (los dos primeros) y bienes de dominio privado (los últimos) en los términos de la referida ley (Artículos 101 y 842, CPH y CCH, respectivamente).

Los bienes inmuebles del Estado son inembargables e imprescriptibles, y para enajenarlos o arrendarlos se requiere la autorización expresa del Congreso (Artículo 104, CPH).

## 1 Bienes de dominio público del Estado

De acuerdo con el artículo 102 de la CPH son bienes del dominio público:

- Los de uso común.
- Los inmuebles destinados por el Gobierno del Estado a un servicio público; y,
- Los inmuebles que sean insustituibles previstos en las leyes federales sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas. Estos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión provisional o definitiva.

Las características de este tipo de bienes es que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y el CCH establece respecto a los bienes de usos común que pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la legislación, pero que para aprovechamientos especiales se necesita de concesión (artículo 843).

## 2 Bienes del dominio privado estatal

Son bienes del dominio privado del estado los que no son de dominio público y le pertenecen en propiedad y los que en el futuro ingresen a su patrimonio (Artículo 103, CPH).

c) Estado de México

El CCM utiliza una clasificación análoga a la contenida en la LGBN y los divide en bienes de uso común, destinados a un servicio público y bienes propios, lo que vienen a ser los bienes de dominio público (los dos primeros) y bienes de dominio privado (los últimos) en los términos de la referida ley (Artículo 743, CCM).

También establece el CCM que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles y pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la legislación, pero para aprovechamientos especiales se necesita de concesión (artículo 744).

Por otra parte y de acuerdo con el artículo 177, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (a la que a continuación denominaremos CPM), la hacienda pública del Estado se compone de los bienes que le correspondan al Estado como persona moral de Derecho Civil, dentro de la cual se comprende a los bienes del dominio privado.

### III.1.4 Propiedad de los Municipios

Los bienes municipales no están normalmente sistematizados de la manera en que lo están los de la Federación y los de las entidades federativas. Sin embargo, puede aplicarse por analogía la regulación de los bienes de las entidades federativas.

La propiedad de los municipios ha tenido un tratamiento análogo a la propiedad estatal. Pero conviene hacer mención a algunos aspectos de este régimen.

a) Estado de Hidalgo

De acuerdo con el artículo 70 de la Nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo (a la que en lo sucesivo se denominará LOMH), el patrimonio municipal se integra por:

- Los bienes inmuebles pertenecientes al municipio, destinados a un servicio público;
- Los de uso común municipal;
- Los bienes de dominio privado que le pertenecen en propiedad y los que en lo futuro integren su patrimonio, no previstos en las fracciones anteriores.

1 Bienes del dominio público municipal

A los bienes de dominio público se les atribuye características semejantes a las ya mencionadas en los apartados de bienes de dominio público de la Federación y de los estados (III.1.2 y III.1.3 de este Título) en cuanto que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, mientras no varíe su situación jurídica (Artículo 71, primer párrafo, LOMH).

2 Bienes del dominio privado municipal

Los bienes del dominio privado son inembargables y los inmuebles podrán ser enajenados mediante acuerdo del Ayuntamiento, sancionado por el Congreso (Artículo 71, segundo párrafo, LOMH).

## b) Estado de México

De conformidad con el artículo 183, fracción I, de la CPM y con el artículo 74, fracciones I, II, III y IV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (a la que en lo sucesivo se denominará LOMM), la hacienda municipal se compone de los bienes que correspondan a los municipios como personas morales de Derecho civil, dentro de los que cabe señalar:

- Los bienes inmuebles propiedad del Municipio.
- Los bienes inmuebles destinados a los servicios públicos municipales.
- Los bienes de uso común municipal.
- Los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.

### III.2 Propiedad Ejidal y Comunal

La legislación agraria ha regulado la propiedad ejidal y comunal con características especiales, de acuerdo con el artículo 27 de la CPEUM.

Su regulación fundamental está en el capítulo I del título II de la LFRA.

De acuerdo con Alfonso Caso, esta propiedad es detentada por un núcleo de población agricultor, que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible.

Los elementos de la propiedad ejidal y comunal son:

- a) Una porción de tierra.
- b) Su titular es un núcleo de población agricultor que debe explotar directamente la tierra.
- c) El núcleo de población deberá tener arraigo en el lugar cuando menos con seis meses de anticipación a la fecha en que se haga la solicitud respectiva de dotación, para tener derecho a que se dote de tierras, bosques y aguas.
- d) Las modalidades establecidas por la LFRA en su artículo 52, constituyen instrumentos cuyos propósitos son proteger a los núcleos de población contra los que pretendan desposeerlos de sus tierras, aprovechándose de su ignorancia, evitar que se cambie en forma irregular el uso del suelo y, por último, impedir los abusos que podrían afectar a los núcleos de población.

Sin embargo, no obstante los buenos propósitos, se han transformado muchas veces dichas modalidades en obstáculos para el proceso de urbanización, en instrumentos de abuso de poder y de burocratización y en medios de manipulación al servicio de intereses políticos.

- e) De acuerdo con la naturaleza del ejido, el artículo 53 de la LFRA determina que son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los estados o federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por la ley de la materia.

La LFRA, determina algunos casos en los que es posible privar parcial o totalmente de los bienes ejidales a los núcleos de población, entre los que podemos mencionar: la permuta, la división y fusión de ejidos y la expropiación.

De los medios con que se puede afectar a la propiedad ejidal, tiene un singular interés en el caso del desarrollo urbano, el de la expropiación, que será analizado en detalle en el inciso e) del apartado IV.2.2 del Título IV y en el apartado V.1.5 del Título V de éste estudio.

En relación con este tipo de tenencia de la tierra cabe hacer la observación de que "un 60% de la tierra que rodea a los centros de población se encuentra bajo el régimen de tenencia ejidal y comunal"<sup>13</sup>; razón por lo que uno de los aspectos fundamentales a tratar en el presente estudio es el de que las autoridades cuenten con los instrumentos jurídicos que permitan incorporar al área de crecimiento de la ZMCM los terrenos sujetos a los regímenes ejidal o comunal.

### III.3 Propiedad Privada

La propiedad es un derecho real de usar, gozar y disponer de una cosa con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes (Artículos 830, CCDF; 905, CCH; 805, CCM).

Esta propiedad implica las relaciones de un sujeto activo -el propietario- y un sujeto pasivo universal -todas las personas físicas o morales distintas del propietario-, donde el titular tiene el derecho de usar, gozar y disponer del bien determinado.

13 Convocatoria para participar en el concurso No. SSAHQ28-81, que se refiere al estudio Manual para la operación de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población. Adquisición, control, oferta y regularización de la tenencia del suelo para desarrollo urbano. SAHP. 1981.

La función social de la propiedad privada se encuentra plasmada fundamentalmente en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM. Ahí se contempla, entre otras cosas, la imposición de modalidades a dicha propiedad, lo cual significa, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "...el establecimiento de una forma jurídica de carácter permanente que modifique la figura de la propiedad..."<sup>14</sup> (para mayor detalle remitirse a los apartados I.3.11 del Título I y II.8.2 del Título II, del presente estudio).

14 Seminario Judicial de la Federación. Quinta Época. México. Antigua Imprenta de Murguía. 1939. Tomo L. p. 2566.



**TITULO IV**  
**Integración del Area de Reservas**  
**Estrategias**  
**(Segunda Parte)**

**Capítulo IV.1**  
**Estrategias para Solucionar**  
**Incongruencias Jurídicas**

**IV.1.1 Marco General**

La existencia de una multiplicidad de órganos administrativos y la profusión de normas de este carácter, en ocasiones de difícil interpretación, puede dar lugar a que algunos órganos se creen competentes para conocer del mismo asunto, o, inversamente estimen que carecen de atribuciones para pronunciar sobre él.<sup>1</sup>

Los ordenamientos jurídicos que inciden en el régimen de planeación urbana a nivel local, presentan graves incongruencias y deficiencias que limitan las posibilidades de control público sobre el proceso de urbanización de la ZMCM, de acuerdo con lo que se establece en los apartados siguientes de este Capítulo.

**IV.1.2 Estados de Hidalgo y México**

A nivel estatal, en los estados de México e Hidalgo, tanto la LAHM como la LAHDUH, son omisas respecto a la regulación de las zonas

1 ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Madrid. Editorial Tecnos. 4a. edición. 1973. p. 196.

conurbadas que existen en más de una entidad federativa. Además, por otro lado dichos ordenamientos se contraponen a lo que establece la LGAH en cuanto que este último ordenamiento confiere a los ayuntamientos la atribución para expedir las declaratorias de reservas, usos y destinos (Artículos 17, fracción III y 35, fracción III, LGAH), mientras que en dichas disposiciones la mencionada atribución corresponde al Ejecutivo local (Artículos 12, fracción X y 45, LAHM; 15, fracción IV y 62, LAHDUH), tal como fue señalado en el apartado I.3.8 del Título I, de este estudio, que se refiere a la actividad planificadora del del Estado.

En cuanto a la primera observación del párrafo anterior, dicha omisión se subsana con la aplicación, de manera supletoria, de la LGAH, de acuerdo a lo señalado en el apartado II.3 del Título II del presente estudio, que se refiere al marco jurídico de las declaratorias, y en cuanto a la segunda observación, constituye ésta una situación delicada que se puede solucionar de dos formas:

- a) Adecuar dichos ordenamientos a lo dispuesto por la CPEUM (Artículo 115) y a la LGAH (Artículos 17, fracción III y 35, fracción III); o
- b) Que las declaratorias de reservas, usos y destinos sean expedidas de manera conjunta por el Ejecutivo Local y por el ayuntamiento respectivo, cumpliendo de esta forma con lo establecido por las normas federales y locales.

#### **IV.1.3 Distrito Federal**

Por lo que se refiere al Distrito Federal la LOUDF trata superficialmente a las zonas conurbadas, pues únicamente determina que el Depar-

tamento del Distrito Federal participará de manera conjunta y coordinada con los Gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, en la planeación y regulación de las áreas conurbadas, correspondientes (Artículo 12), sin abundar más en detalles. En relación con las atribuciones para expedir las declaratorias de reservas, usos y destinos que, como ya se mencionó en el apartado I.3.8 del Título I, corresponde en los términos de la LDUDF al Jefe del Departamento del Distrito Federal (Artículos 13, 14 y 41), lo que contraviene los preceptos constitucionales mencionados en el mismo apartado, dado que de acuerdo con el artículo 73, fracción VI de la ley fundamental, en lo que atañe al Distrito Federal, la atribución de imponer modalidades a la propiedad compete al Congreso de la Unión y no al Jefe del Departamento del Distrito Federal y las declaratorias citadas implican necesariamente la imposición de las referidas modalidades. Para solucionar esto último se proponen las siguientes soluciones:

- a) Que se reforme la CPEUM en el sentido de que la imposición de las referidas modalidades sea atribución del Presidente de la República, modificando también la LDUDF acorde a la reforma constitucional sugerida; o
- b) Que se reforme la LDUDF para que las declaratorias las expida el Congreso de la Unión.

Por otro lado, y en cuanto a la regulación de las áreas conurbadas, la LGAH es de aplicación supletoria.

## Capítulo IV.2

### Estrategias Operativas Jurídico-Administrativas.

#### IV.2.1 Marco General

Como se ha insistido, la actividad de la autoridad no debe restringirse a regular y tratar de encuadrar el crecimiento de la ZMCM dentro de la planeación urbana, sino que su intervención debe de ir más allá, debe empezar a través de una labor efectiva de organización y control que determine el área más apropiada para que en ésta se produzca el crecimiento de la ciudad de México, establecida en el POZC y desarrollada a través de declaratorias de reservas. La mencionada área podría ocupar terrenos de propiedad Federal, estatal, municipal, ejidal, comunal y particular (remitirse al Título III del presente estudio).

Lo que procede ahora es definir las estrategias a través de las cuales se debe integrar el área determinada para el crecimiento de la ZMCM, cuyo objetivo es procurar un estricto apego a lo planeado.

Las estrategias mencionadas, que constituyen caminos alternativos, son:

- a) Destino.
- b) Cambio de uso o aprovechamiento de los bienes destinados.
- c) Asignación de bienes del Estado.
- d) Enajenación de bienes del Estado, ya sean de dominio privado o de dominio público (previa desincorporación).
- e) Expropiación de bienes ejidales y comunales.

- f) Contratación con particulares.
- g) Concertación e inducción de los gobernados para que cumplan con lo establecido en el POZC.
- h) Adquisición por parte del Estado.
- i) Adquisición de áreas para la integración de reservas territoriales, con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En el siguiente apartado serán desarrolladas cada una de las estrategias antes señaladas.

Haciendo un breve paréntesis, caben hacer las siguientes consideraciones:

- a) Son bienes del dominio privado, los inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regulación de la tenencia de la tierra, los que podrán ser objeto de todos los contratos que regula el Derecho común con excepción de la donación y del comodato, salvo los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en la LGBN (Artículos 30. fracción VIII y 61, LGBN).

A éste respecto se debe tomar en cuenta el criterio, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determina, mediante jurisprudencia, que:

"Una expropiación no es sino el medio final con que cuenta el Estado para cumplir con algunos de sus fines, por lo que no puede hacerse uso de él mientras pueda cumplirse en otras formas"<sup>2</sup>.

2 Seminario Judicial de la Federación. Quinta Época. México. Antigua Imprenta de Murguía. Tomo CXXXII. 1957. p. 271.

- b) Como ha sido precisado, el crecimiento de la ZMCM se ha dado preponderantemente sobre tierras sujetas a los tipos de regímenes ejidal y comunal, provocando que estas se incorporen al proceso urbano, lo cual ha generado problemas de alto costo económico y social, como se estableció en el apartado 1.1.2 del Título 1, que se refiere a los efectos negativos del crecimiento poblacional.
- c) Por otra parte se debe considerar que la transformación de régimen de tierras ejidales y comunales para uso urbano se ha visto afectada por el hecho de que son las autoridades agrarias y no las relacionadas con el desarrollo urbano las que tengan atribuciones para regular el proceso de urbanización, sobre éste tipo de bienes. Siendo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (a la que a continuación se denominará SEDUE) la dependencia de la Administración Pública Federal competente para regular el desarrollo urbano, a ésta se le debería atribuir la competencia principal para llevar a cabo la mencionada transformación.

#### **IV.2.2 Estrategias en Estricto Sentido**

##### **a) Destino**

De acuerdo con el artículo 37 de la LGBN, el destino de inmuebles al servicio de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los gobiernos estatales o municipales, se hará mediante acuerdo de la SEDUE, mismo que deberá atender las características y vocación de aprovechamiento del inmueble, la compatibilidad entre el uso para el que se requiere el bien y las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano.

El destino de los inmuebles no transmite la propiedad de los mismos, ni otorga derecho real alguno sobre ellos.

Si la destinataria no hiciere uso del bien destinado dentro de un término de seis meses o si deja de utilizar o de necesitar el inmueble o si le dá un uso distinto al aprobado conforme a la LGBN y sus reglamento, deberá entregarlo con todas sus mejoras y accesorios a la SEDUE, sin derecho a compensación alguna (Artículos 38 y 39, LGBN).

En los bienes inmuebles destinados no se podrá realizar ningún acto de disposición, ni conferir derechos de uso sin la previa autorización de la SEDUE, lo contrario a este ordenamiento produciría la nulidad de pleno derecho del acto relativo (Artículo 41, LGBN).

Los inmuebles destinados serán para uso exclusivo de la institución pública que los ocupe o los tenga a su servicio (Artículo 44, LGBN).

Conforme a esta figura jurídica, a un organismo público le podrá ser destinada parte de la superficie del área que determine el POZC, como reserva territorial de la ZMCM, para que la dedique a fines acordes con la futura utilización de la reserva. Sin embargo, la mencionada función se encuentra limitada por el precepto legal, señalado en el párrafo anterior, el cual determina el uso exclusivo de los bienes por la institución pública a la cual fueron destinados.

b) Cambio de uso o aprovechamiento de los bienes destinados

Conforme al artículo 37 de la LGBN, los bienes del dominio público de la Federación destinados, mediante acuerdo de la SEDUE, al servicio de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o de los gobiernos estatales o municipales, son susceptibles de cambio de uso o aprovechamiento. Este

cambio constituye una estrategia para obtener la disponibilidad de áreas necesarias para el crecimiento de la ZMCM que determine el POZC.

Los destinatarios podrán solicitar el cambio de uso o aprovechamiento a la SEDUE, la que podrá autorizarlo considerando las razones que para ello se le expongan, así como las características y vocación de aprovechamiento del inmueble, la compatibilidad entre el uso para el que se refiere el bien y las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano (POZC). Debiendo tomarse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 41 de la LGBN, no se puede realizar ningún acto de disposición ni conferir derechos de uso sin la previa autorización de la SEDUE; la inobservancia de lo anterior producirá la nulidad de pleno derecho del acto relativo.

c) Asignación de bienes del Estado

En términos generales, la asignación, de acuerdo a lo que señala Acosta Romero, es una "figura jurídica que ha surgido en la experiencia administrativa mexicana, cuya finalidad fundamental es diferenciar el régimen jurídico de explotación de los bienes del Estado que se aplica a los particulares, de aquél que rige los organismos del sector público, gobiernos estatales y municipales"<sup>3</sup>.

Es decir, tratándose del uso o explotación de bienes del Estado por parte de un particular se denomina concesión y por parte de un órgano de la Administración Pública se denomina asignación. Es evidente la similitud que existe entre estas dos figuras jurídicas, cuya diferencia radica en cuanto a los sujetos que intervienen.

3 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, S.A. Quinta edición actualizada. 1983. p. 448.



Por las razones expuestas en el párrafo anterior y para el caso que nos ocupa, puede definirse a la asignación como el acto administrativo discrecional por medio del cual una autoridad administrativa, denominada asignante, faculta a un órgano de la Administración Pública, denominado asignatario, para promover el desarrollo y comercialización de bienes del Estado no comprendidos dentro del patrimonio de éste último, con apego a los límites y condiciones que señale la Ley. De lo anterior podemos deducir que:

- La asignación es un acto administrativo discrecional de la autoridad asignante.
- Mediante la asignación se faculta a la asignataria para promover el desarrollo y comercialización de bienes del Estado que no esten dentro de su patrimonio.
- El desarrollo y comercialización de los bienes asignados deberá producirse con apego a los límites y condiciones que señale la Ley.

La asignación está regulada exclusivamente en lo que compete a las materias de minería y de aguas, como lo establecen la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales y la Ley Federal de Aguas, respectivamente.

Es conveniente que se adicione la LGAH a fin de que regule la asignación de tierras para el desarrollo urbano, razón por la cual se propone la ampliación de esta figura, toda vez que la figura actualmente aplicable -el destino- tiene un concepto más restringido y sólo permite que los inmuebles destinados sean para uso exclusivo de la institución pública que los ocupe o los tenga a su servicio (Artículo 44, LGBN).

Al adicionar la figura de la asignación se permitiría el otorgamiento de bienes del Estado, a un organismo público para que éste los dote de la infraestructura y equipamiento necesarios para que puedan ser incorporados al proceso de urbanización y comercializados por éste organismo. Además, deberá participar, el organismo público asignatario, de un porcentaje de la contraprestación que se perciba por la comercialización de dichos bienes, en concepto de retribución por los servicios que haya realizado sobre los bienes asignados, es decir, éste último pasará a ser lo que se conoce como promotor inmobiliario.

En este sentido, la asignación que tratamos en este inciso se referirá a los bienes de propiedad del Estado, comprendidos en el área de crecimiento determinada por el POZC y desarrollada por la declaratorias de reservas. En caso de que se amplíe el uso de la asignación para que sea aplicable al desarrollo urbano, se podrán asignar dichos bienes a órganos de la Administración Pública para que los manejen y administren conforme a lo planeado, los incorporen al proceso de urbanización y los comercialicen.

Haciendo incapié en la similitud que existe entre la concesión y la asignación y partiendo de la misma podemos concluir que la asignación tiene las siguientes características y requisitos:

- El asignatario debe tener:
  - . Capacidad jurídica para adquirir y ejercitar derechos y obligaciones.
  - . Capacidad técnica, en cuanto a la aptitud que tenga para dotar y comercializar los bienes asignados.
- La asignación será temporal, mientras la asignataria realiza su función sobre los bienes asignados.

- La obligación primordial del asignatario será respetar lo determinado por el POZC.
- El asignatario únicamente detendrá la posesión de los bienes asignados y los podrá comercializar en nombre y representación de la asignante.
- Existirá la revocación de la asignación únicamente cuando el asignatario incumpla con la obligación de desarrollar y comercializar los bienes del Estado comprendidos dentro del área de crecimiento que determine el POZC.
- La asignación se extinguirá:
  - . Cuando el asignatario haya cumplido con su obligación, respecto a los bienes asignados.
  - . Una vez que sean enajenados, si es que en la asignación se faculta al asignatario a enajenarlos.

#### d) Enajenación de bienes inmuebles del Estado

##### 1 Bienes de la Federación

- Bienes del dominio público de la Federación

La enajenación de bienes del dominio público de la Federación que lo sean por disposición de la autoridad, de acuerdo con el artículo 28 de la LGBN, requiere previo decreto de desincorporación del Ejecutivo Federal (Artículo 17, fracción III, LGBN).

- Bienes del dominio privado de la Federación

Los inmuebles del dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatales y municipales; los bienes que no sean adecuados para destinarlos a tales fines podrán ser objeto de transmisión de dominio a título honoroso, mediante decreto del Ejecutivo Federal (Artículos 57, 58, fracción III, 59 y 64, LGBN).

Las enajenaciones de inmuebles que realicen las entidades de la Administración Pública Federal que tengan por objeto principal el fraccionamiento o comercialización de inmuebles se sujetarán a lo dispuesto en sus respectivas leyes, decretos o acuerdos de creación que rijan su organización y funcionamiento, así como a las reglas generales que al efecto expida la SEDUE (Artículo 9º, LGBN).

Existe una regla general en el artículo 71 de la LGBN, la cual señala que los bienes del dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos de derecho común, exceptuando solamente los de comodato y las donaciones no autorizadas en dicha Ley.

Toda enajenación honorosa de inmuebles que realice el Gobierno Federal debe ser de contado, a excepción de las enajenaciones que se efectuen en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y que tengan como finalidad resolver necesidades de vivienda de interés social, o las que se verifiquen para la realización de actividades sociales o culturales. Para lo cual los adquirentes disfrutarán de un plazo hasta de veinte años, para pagar el precio del inmueble, siempre y cuando entreguen en efectivo cuando menos el 10% de dicho precio. Estando en posibilidad la SEDUE de extender éste beneficio, a las personas físicas o morales que pretendan resolver las necesidades

de vivienda de las personas de escasos recursos o la regularización de la tenencia de la tierra (Artículo 66, LGBN).

En las operaciones de enajenación que se realicen sobre bienes inmuebles del dominio privado o del dominio público (previamente desincorporados), deberá tener intervención, en lo que proceda, la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales (Artículo 63, LGBN).

Se infiere del artículo 65 de la LGBN que la enajenación de inmuebles federales se hará mediante subasta, salvo cuando así lo determinen expresamente la misma Ley.

## 2 Bienes del Distrito Federal

### - Bienes del dominio público del Distrito Federal

De acuerdo con el artículo 37 de la LODDF, la enajenación de bienes inmuebles del dominio público requiere decreto del Presidente de la República. Por lo escueto del anterior precepto, se infiere que el mencionado decreto se refiere al de la desincorporación de que trata el artículo 17 fracción III de la LGBN.

### - Bienes del dominio privado del Distrito Federal

De conformidad con el artículo 37 de la LODDF es procedente la enajenación de bienes del dominio privado del Departamento del Distrito Federal.

La enajenación de bienes del dominio público y del dominio privado del Departamento del Distrito Federal se hará mediante pública subasta, salvo cuando así lo determinen expresamente las leyes o así lo acuerde el Presidente de la República.

Ante lo no previsto de la LOODF se aplicará de forma supletoria lo establecido en la LGBN al respecto, mencionada en el apartado número uno del presente inciso.

### 3 Bienes del Estado de Hidalgo

La CPH establece en su artículo 104, de manera general, que para enajenar los bienes inmuebles del Estado se requiere autorización expresa del Congreso. De lo anterior se pueden hacer las siguientes observaciones:

- El precepto constitucional antes citado no hace diferencia alguna entre bienes del dominio público y bienes del dominio privado, a pesar de que dicha clasificación la utiliza el mismo ordenamiento en sus artículos 101, 102 y 103.
- Además, señala dicho precepto que se requerirá autorización expresa del Congreso para la enajenación de bienes tanto del dominio privado como del dominio público. Por lo que se interpreta que no es necesario el decreto de desincorporación de bienes del dominio público que expida el Ejecutivo local, a que se refiere el artículo 17 fracción III de la LGBN respecto de los bienes del dominio público de la Federación.

### 4 Bienes del Estado de México

El artículo 177, fracción I de la CPM sólo hace mención a que la hacienda pública del Estado está integrada por bienes que le corresponden al mismo Estado como persona moral de derecho civil. Interpretando lo anterior a la luz del artículo 742 del CCM, mismo que contiene una regulación más detallada pero sin llegar a ser suficiente, se entiende que los bienes del Estado

se registrarán por las disposiciones de dicho ordenamiento en cuanto no esté determinado por leyes especiales. Por lo que en cuanto a la enajenación de bienes del Estado se aplicarán las disposiciones contenidas en el mencionado Código, excepto en lo que se refiere a los bienes destinados a un servicio público los cuales requieren la desafectación del mencionado servicio (Artículo 746, CCM).

e) Expropiación de bienes ejidales y comunales

El artículo 40 de la LGAH establece que las declaratorias de reservas, en igualdad de circunstancias, comprenderán terrenos que no sean de propiedad ejidal y comunal. Sin embargo, debido a que en muchas de las áreas más aptas para el crecimiento de la ZMCM están sujetas a este régimen de propiedad, no se encuentran éstas en dicha igualdad de circunstancias con otro tipo de tierras, por lo que deben retirarse del aprovechamiento agrícola, de acuerdo con la legislación especial sobre esa materia, para ser incorporadas al proceso de urbanización, con fundamento en lo que dispone el artículo 48 segundo párrafo de la LGAH. A este respecto la LFRA, en su artículo 112, señala que los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades y, en su fracción VI considera como causa de utilidad pública:

"La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales".

Aplicándose en la especie, la mencionada regulación y ordenación estará establecida en el POZC el cual determinará el área de reservas territoriales sobre las que se deberá producir el creci-

miento de la ZMCM, por lo que es plera la aplicación de la anterior causa de utilidad para la expropiación de bienes ejidales y comunales en el área antes mencionada.

La expropiación de bienes ejidales o comunales se deberá realizar con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria (a la que en lo sucesivo se identificará como SRA) y a favor de la SEDUE (Artículos 113 y 117, LFRA).

Las expropiaciones que se realicen sobre bienes ejidales o comunales deberán hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, que corresponderá en todo caso al núcleo de población, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de dichos bienes en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Para efectos del pago indemnizatorio, el avalúo antes mencionado tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse (Artículos 121 y 122, LFRA).

En cuanto a la indemnización, ésta se sujetará a las siguientes reglas:

- 1 Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, y cuya causa sea la constitución de reservas territoriales, como es el presente caso, de conformidad con el último párrafo de la fracción II del artículo 122 de la LFRA, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario (Artículo 122 fracción I, LFRA).

Por otra parte, se deberá procurar que los ejidatarios y comuneros afectados por la expropiación participen en forma prefe-



rente de los beneficios derivados de las obras y programas que se realicen, de acuerdo con lo que señala el artículo 7º de la LAHM, lo que se podría llevar a efecto si la indemnización que les corresponde se cubre, una parte con numerario y otra con predios urbanizados.

Lo tratado en el párrafo anterior es acorde a lo contemplado en la fracción II del artículo 122 de la LFRA, el cual establece que en materia de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112 del mismo ordenamiento, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento.

Por la escasez de tierras para la explotación agrícola y sobre todo que éstas reúnan las características de calidad y extensión similares a las expropiadas se hace prácticamente imposible la aplicación de lo señalado en la fracción I del precepto antes citado, para reconstituir el núcleo agrario. Pero con la salvedad de que dichas áreas de reserva territorial se incorporen al proceso de urbanización en los plazos y términos que determine el POZC, por lo que podrán seguir siendo utilizadas por los actuales ejidatarios o comuneros en forma tal que no presente obstáculo para el futuro aprovechamiento y cuando éste se realice se procederá a la indemnización en los términos señalados en la fracción II del artículo 122 de la LFRA.

2. En caso de que la expropiación sea parcial, se atenderá a:

- Si recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo de pobla-

ción se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General del núcleo agrícola y apruebe la SRA.

- Si la superficie expropiada, comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, es decir, de forma ejidal, y se realiza con fines de urbanización, la indemnización atenderá a lo establecido en el anterior punto número 1.

(Artículo 123, LFRA).

En todo caso el pago de la indemnización por los bienes distintos a la tierra que se encuentren en tierras sujetas a régimen ejidal, tales como casa-habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual (Artículo 124, LFRA).

El objetivo de la mencionada expropiación es incorporar las tierras sujetas a régimen ejidal o comunal al proceso de urbanización ya que éstas representan la válvula de presión del crecimiento de la ZMCM.

#### f) Contratación con particulares

Contrato es el acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones (Artículos 1793, CCDF; 1777, CCH y 1622, CCM).

La autoridad en la vía del Derecho privado, es decir, sin la vestimenta de imperio que le caracteriza dentro del Derecho público,

puede contratar con los particulares propietarios de los inmuebles incluidos en el área de crecimiento de la ZMCM, que determine el POZC, con la finalidad de incorporarlos a la zona de reservas y con apego a las normas jurídicas que establecen la legislación común -CCDF, CCH y CCM- (remitirse a la consideración señalada con el inciso a) del apartado IV.2.1, del presente Título).

g) Concertación e inducción a los gobernados

El proceso de planeación (al cual se circunscribe el POZC) tiene cuatro etapas que son: formulación, instrumentación, control y evaluación<sup>4</sup>. La participación de la sociedad, importante durante la formulación de la planeación, es fundamental para ejecutarlo o instrumentarlo con éxito.

La instrumentación a su vez se realiza mediante cuatro vertientes, previstas en la Ley de Planeación: obligación, inducción, coordinación y concertación. A través de estas vertientes se define el carácter operativo del POZC y se concreta la participación de la sociedad en la ejecución del mismo. Este inciso se centrará solamente en las vertientes de concertación e inducción, debido a que inciden de forma definitiva en las relaciones con los particulares para su ejecución, en tanto que la vertiente obligatoria se refiere al ámbito del sector público y la de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que el Gobierno Federal realice con los gobiernos de los estados.

De ésta forma tenemos que las vertientes de inducción y concertación tienen especial importancia constitucional, pues si el artí-

<sup>4</sup> SALINAS DE GORTARI, Carlos. La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981. p. 167.

culo 27 de la CPEUM define como atribución del Estado la de regular la propiedad privada; también, constitucionalmente están consagradas las garantías individuales, por lo que las particularidades de la planeación no puede dejar de lado el derecho a la libertad privada<sup>5</sup>.

De esta forma se encuentra la relación de un Estado rector de la economía, que vela por los intereses generales, frente al respeto a la voluntad individual legítima de los particulares, por tanto se deben contar con mecanismos que permitan conciliar la visión general con la visión particular; es decir, que permitan el acuerdo entre la entidad gubernamental y los particulares. En este contexto operan la concertación y la inducción.

La planeación urbanística representada, en el presente estudio, por el POZC, el cual es desarrollado por las declaratorias de reservas, tiene un carácter vinculatorio para el sector privado. Sin embargo, no obstante dicho carácter y en virtud de distintas causas (por contener disposiciones indicativas; la restricción de su obligatoriedad respecto a los propietarios, poseedores o detentadores por cualquier título, de bienes inmuebles comprendidos dentro del ámbito espacial de validez del POZC, etc.) es necesario proveer a su cumplimiento mediante diversos mecanismos. Razón por la que la incorporación de dicho sector en la planeación, respecto a ese tipo de disposiciones, se realiza cuando el Estado lo orienta y lo induce a aceptar libremente las metas y objetivos establecidos en los planes o programas gubernamentales.

Por tanto, de acuerdo con Ernesto Rubio del Cueto, se puede afirmar que para poder inscribirse dentro de nuestro régimen jurídico

5 RUBIO DEL CUETO, Ernesto. *La Vertiente Concertada en el Sistema Nacional de Planeación, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981. p. 448.

y a la vez lograr los resultados económicos deseados, respecto a las disposiciones que no sean vinculatorias para el sector privado, la planeación para dicho sector requiere de cuatro características: debe ser indicada, inducida, concertada y voluntaria<sup>6</sup>.

El fundamento constitucional de la concertación y de la inducción se encuentra señalado en el tercer párrafo del artículo 26 de la CPEUM, el cual establece que:

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

#### 1 Concertación

La vertiente de concertación es aquella por la que el sector público puede convenir, con los particulares interesados, en la ejecución de acciones planeadas y programadas, lo cual se instrumentaría a través de contratos o convenios, a fin de darles un carácter obligatorio a disposiciones que no lo tenían<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 459.

<sup>7</sup> VALDEZ BASAL, Rubén. *La Evolución Jurídica del Proceso Presupuestario del México Independiente al México Moderno*, en *Obras Jurídicas Mexicanas*. Procuraduría General de la República, México, 1986. Tomo III. p. 2743.

Estos convenios tienen su fundamento en los artículos 26, tercer párrafo de la CPEUM y 32, tercer y cuarto párrafos y 37 a 41 de la LP.

De ésta forma tenemos que, la concertación es el acuerdo de voluntades entre el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y entidades, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados para el logro de los objetivos y prioridades del POZC, así como para la realización de las acciones previstas en el mismo, mediante el cual estos últimos quedan obligados a su ejecución (Artículos 32, tercer párrafo y 37, LP).

Dicha concertación es objeto de contratos y convenios de derecho público, y las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios serán resueltas por los tribunales federales. El cumplimiento de estos contratos y convenios es obligatorio para las partes que lo celebren. En los mismos se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma (Artículos 38 y 39, LP).

A través de estos convenios y contratos los particulares podrán participar por sí o conjuntamente, con el sector público, en la realización de las acciones que inciden directamente sobre aspectos de mutuo interés y que coadyuven al logro de los objetivos del POZC.

Por tanto, los acuerdos de concertación tienen obligatoriedad de carácter público a cargo de los particulares, que en con-

trupartida tienen derecho, una vez que los cumplan, a los estímulos gubernamentales a cargo del sector público.

## 2 Inducción

La inducción a que se refiere este inciso es el uso que el sector público hace de sus políticas tendientes a regular, restringir u orientar acciones de los particulares en materia económica y social, de acuerdo a la CPEUM y a las leyes, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos de la planeación del desarrollo. Políticas como la prestación de servicios públicos, los estímulos fiscales, las políticas tributarias y los fomentos de diversa índole, entre otras.

Estas políticas se manejarán de acuerdo con los objetivos, lineamientos y prioridades establecidas en el POZC y desarrollado por las declaratorias de reservas.

El objeto que persiguen estas dos vertientes, que vienen a ser estrategias complementarias para los fines del presente estudio, es que los gobernados cumplan con las determinaciones que el POZC establece; y, por lo que corresponde al área de reserva, su propósito es que dichos inmuebles sean utilizados en forma que no presenten obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por el POZC (Artículo 40, LGAH).

La actuación en ambos sentidos deberá estar, en lo que se refiere al área de reserva, bajo la supervisión de los comités estatales de reservas territoriales, referidos en el apartado II.6 del Título II del presente estudio, que se refiere al Plan del Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País.

En caso de que los particulares incumplan con la concertación o no accedieren a la inducción se les podrá:

- 1 Coersionar a su cumplimiento, en base al carácter de autoridad con que el Estado participa en los contratos y convenios de concertación que celebra con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados; o
  - 2 Proceder, cuando exista una causal de utilidad pública, a la expropiación de los predios a fin de que no obstaculicen o entorpezcan el proceso de urbanización; y
  - 3 En general, utilizar los diversos medios con que el Estado cuenta a fin de que estos no representen obstáculo alguno para el proceso de planeación.
- h) Adquisición de bienes inmuebles por parte del Estado

De acuerdo con Acosta Romero se entiende como "modos de adquisición de bienes por parte del Estado a los actos jurídicos o procedimientos previos a ellos, a través de los cuales, el Estado adquiere bienes. Pueden ser de Derecho Privado...-como re estableció en el inciso f), del presente apartado, relacionado a la contratación con particulares-...o bien, como tradicionalmente sucede, son procedimientos de Derecho Administrativo, que se han ido perfilando a través de instituciones con características propias"<sup>8</sup>. Dependiendo de la vía el Estado actuará de diferente forma, es decir, en el Derecho privado al mismo nivel del particular y en el Derecho público con el carácter de autoridad.

8 ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. p. 589.



La doctrina administrativa reconoce los siguientes modos de adquisición de bienes por parte del Estado: expropiación, confiscación, decomiso, requisición y nacionalización.

Siguiendo la opinión del autor Acosta Romero, debe hacerse una revisión de estos conceptos, ya que algunos no constituyen propiamente procedimientos de adquisición de bienes, como la requisa y otros están prohibidos por nuestro régimen jurídico, como la confiscación, o restringido su uso a ciertos casos, como la requisición<sup>9</sup>.

Para el objeto del presente estudio el único medio idóneo, dentro de las vías de Derecho público, con que el Estado cuenta para adquirir los bienes ubicados en el área de crecimiento que determine el POZC es la expropiación, en la cual, con fundamento en el artículo 43 de la LGAH, la autoridad podrá expropiar predios comprendidos dentro de las declaratorias de reservas para integrar el área de crecimiento, dicho precepto determina que:

"Cuando el cumplimiento de estos planes y programas -que en el presente caso es el POZC- impliquen el empleo de cualquiera de los medios indicados en el artículo 3o. de esta Ley y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública proveerá a la expropiación de la misma de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables".

---

9 **Ibidem.**

En cuanto a los medios que señala el artículo 30. de la LGAH es de singular importancia, para el objeto del presente estudio, el establecido en la fracción X que versa de la siguiente manera:

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

Cabe observar que al respecto la SEDUE ha implementado una serie de bases para la constitución de reservas territoriales patrimoniales, las cuales se tratarán posteriormente (remitirse al inciso i) del presente apartado).

Esta estrategia consiste en que el Estado adquiera la tierra no urbanizada, incluida en el área de crecimiento, y establezca una política de disposición o de conceder a terceros su uso o disfrute, con el propósito de que sea él mismo quien capitalice la plusvalía generada por la infraestructura y equipamiento que se le incorpore a dichos predios. La comercialización del suelo en el mercado especulativo reporta cuantiosas utilidades, mismas que, en este caso, el Estado aprovecharía, sumando a éstas la recuperación de la inversión que se realice. Además, de que por otro lado, la intervención directa del Estado en el mercado inmobiliario repercutiría en:

- 1 Que se evite la inflación artificial del suelo apto para el desarrollo urbano.
- 2 Evitar el encarecimiento de los predios destinados para habitación de interés social y propiciar la oferta adecuada de dichos inmuebles.
- 3 La adquisición, en condiciones óptimas, de los inmuebles necesarios para la prestación de servicios públicos.

- 1) Adquisición de áreas para la integración de reservas territoriales, con apoyo de SEDUE

Con base en las estrategias planteadas anteriormente, puede también procederse a la adquisición de áreas para la integración de reservas territoriales por parte de las entidades federativas o de los municipios, con el auxilio de la SEDUE<sup>10</sup>, la cual se apoya en el procedimiento señalado, para tal efecto, en la línea de acción de ordenamiento de los centros de población que establece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Para tal efecto, deberá seguirse el procedimiento que a continuación se expone:

#### 1 Integración de propuestas

Los gobiernos estatales y municipales proceden a elaborar propuestas de reservas territoriales patrimoniales, con apoyo de la delegación y la Dirección General de Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano de la SEDUE y de la delegación de la SRA; posteriormente presentan la propuesta al comité estatal de reservas territoriales para el desarrollo urbano e industrial y regularización de la tenencia de la tierra, por conducto de su vocalía ejecutiva, a fin de que la apruebe y una vez aprobada por el comité, se envía a la SEDUE para su aprobación definitiva y para que, en este caso, dicha dependencia federal les brinde el apoyo que le soliciten las autoridades locales.

10 Bases para la presentación de propuestas de constitución de reservas territoriales patrimoniales. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Subsecretaría de Desarrollo Urbano. Dirección General de Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano. Segunda Versión. Junio de 1984.

## 2 Integración de la Reserva

Una vez aprobada la propuesta, se procede a la integración de la reserva, según el régimen de tenencia de la tierra y contando con el apoyo del comité estatal, en lo general, y de las autoridades locales, en la formulación de los trabajos técnicos informativos, de la siguiente manera:

- En caso de la expropiación de tierra ejidal o comunal, la SEDUE solicita a la SRA el inicio del procedimiento expropiatorio.
- Cuando se trate de terrenos federales, la SEDUE, como autoridad competente, iniciará, si se trata de bienes del dominio público el procedimiento de desincorporación y una vez que se concluya procederá a la transferencia de dichos terrenos al gobierno local, si se trata de bienes del dominio privado procederá directamente a dicha transferencia.
- Cuando se trate de bienes de propiedad privada, los gobiernos estatales y municipales las adquirirán directamente.
- Se otorgará financiamiento al gobierno local por la SEDUE vía FONHAPO, para el pago de las adquisiciones e indemnizaciones.
- Posteriormente se integrará la reserva, poniendo los predios transferidos, así como con los adquiridos del régimen privado y aquellos con los que ya cuente el gobierno local a disposición del organismo público local especializado.

- Es importante también que se aprueben, expidan, publiquen y registren, en el caso de estudio, el POZC y las declaratorias que sirvan de marco a las acciones en la constitución de la reserva.

### 3 Habilitación de la Reserva

Comprende la elaboración de proyectos ejecutivos de las obras de cabeza y redes principales de agua potable, alcantarillado, vialidad y electrificación por los gobiernos locales; la gestión de los créditos necesarios por medio de la SEDUE ante BANBRAS, y la construcción por etapas de las obras de habilitación, por el organismo público local especializado.

### 4 Enajenación a Promotores

Comprende la promoción y la enajenación de porciones de reserva habilitada a los diversos promotores públicos, sociales y privados, por el organismo público local especializado, con apoyo de la SEDUE. Tiene prioridad, en esta etapa, satisfacer mediante la tierra de reserva urbana, los requerimientos de suelo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para su propio uso y para sus programas de vivienda.

### 5 Urbanización y Edificación

Comprende la introducción de las redes secundarias de infraestructura por los promotores y la construcción de vivienda, equipamiento y demás edificaciones, apoyándose en las fuentes financieras a que cada promotor tenga acceso.

## 6 Adjudicación a Usuarios

Comprende la adjudicación de lotes, viviendas u otras edificaciones a los usuarios finales por parte de los diversos promotores.

Este procedimiento es aplicable a cualquier régimen de propiedad.

Se debe hacer incapié en las diversas ventajas que tiene la SEDUE<sup>11</sup> en la adquisición de reservas territoriales por los estados y municipios:

- 1 SEDUE es beneficiaria de las expropiaciones ejidales y comunales que tengan por objeto el crecimiento urbano: a este respecto la SEDUE apoyará a los gobiernos locales enviando a la SRA las solicitudes correspondientes que se deriven de las propuestas que se formulen y se encuentren debidamente requeridas, y transfiriéndoles, posteriormente a la expropiación, los terrenos, mediante convenio, para que los integren a la reserva territorial patrimonial.
- 2 SEDUE es administrador de los inmuebles federales, por lo que la SEDUE realizará los trámites necesarios para desincorporar y enajenar los bienes del dominio público o para enajenar los del dominio privado, cuando éstos se contemplen dentro de las propuestas aprobadas, así como para transferirlos a los gobiernos locales, vía FONHAPO, y que se integren a la reserva territorial patrimonial.

<sup>11</sup> Ibidem.

- 3 La SEDUE cuenta con recursos para financiar la adquisición de terrenos, particularmente para el pago de indemnizaciones que tengan por objeto constituir reservas territoriales. Estos se otorgarán a los gobiernos locales a través de FONHAPO a los plazos, tasas y estructura que al efecto establezca la institución, en las propuestas que se hubiesen identificado como viables.
- 4 La SEDUE apoyará a los gobiernos locales en la obtención de créditos para la habilitación de las reservas con infraestructura primaria a través de una línea especial de financiamiento, que para tales fines ha sido establecida por BANOBRAS.
- 5 Por último, la SEDUE cuenta con recursos que permitirán brindar apoyo a los gobiernos locales en la realización de estudios específicos de ingeniería y de análisis de campo, que se requieran para integrar las propuestas de reservas territoriales patrimoniales. Adicionalmente la SEDUE, a través de sus áreas centrales y de sus delegaciones estatales, apoyará técnicamente la elaboración de las declaratorias de reservas, las propuestas de reservas territoriales patrimoniales, los planes parciales de crecimiento y los proyectos ejecutivos de habilitación cuando así se justifique.

#### IV.2.3 Comentarios a las Estrategias del Apartado IV.2.2

Además de los que fueron señalados en su oportunidad, podemos agregar a nivel general, los siguientes:

- a) En cuanto a las estrategias de los incisos e), f) y h) (que se refieren a la expropiación de bienes ejidales y comunales, contratación con particulares y adquisición de bienes inmuebles por parte del Estado) tienen el inconveniente de que, por la actual situación económica del País, resulta imposible dedicar parte del

presupuesto para cubrir las erogaciones que se generen por concepto de indemnización de las expropiaciones o de la contraprestación a los particulares, si ésta se hace en numerario. Además de ser, por lo que se refiere a la expropiación ejidal y comunal, actos administrativos de alto riesgo político.

b) Respecto a la estrategia del inciso g) (concertación e inducción de los gobernados) los principales inconvenientes que se visualizan son:

- 1 La falta de organización o la presencia de un liderazgo que represente serios obstáculos para llegar a un acuerdo.
- 2 La carencia de recursos económicos para realizar las obras necesarias a fin de incorporar las áreas al comercio.
- 3 En el caso de la expropiación, si no se someten a la declaratoria de reservas tiene el inconveniente de escases de recursos por parte del Estado.

c) En cuanto a los incisos a), b), c), d), f) e i) (que se refieren al destino, cambio de uso o aprovechamiento de los bienes destinados, asignación de bienes del Estado, enajenación de bienes del Estado, contratación con particulares -en donde la contraprestación que corresponda al Estado dar sea en especie- y adquisición de áreas para la integración de reservas territoriales, con apoyo de SEDUE), son estrategias que se deberán evaluar en cada caso concreto.

#### **IV.2.4 Estrategia Especial para el Sector Social de Bajos Ingresos**

Tomando en cuenta que los sectores sociales de bajos ingresos son los más necesitados de tierra para su asentamiento, debido a su escasa posibilidad para adquirirlos en áreas actualmente urbanizadas, se recomienda tomar las siguientes alternativas:



- 1 Dotar de tierra para urbanización popular en propiedad social o colectiva, como puede ser a través de cooperativas.
- 2 Dotar de tierra en arrendamiento o usufructo.
- 3 Dotar de tierra en propiedad privada (siendo ésta la más idónea), con un régimen especial acompañado de una modalidad, prevista en la Ley Federal de Vivienda (a la que en lo sucesivo se denominará LV) en el sentido de que los adquirentes, en caso de que vendan dicha tierra, deberán respetar el derecho del tanto (preferencia en la adquisición) a favor de personas que sean beneficiarias de los programas de vivienda para el sector de la población con bajos ingresos, o de una modalidad, que se recomienda incorporar en los contratos de dotación de tierra, según la cual se confiera también el derecho del tanto al Estado.
- 4 Enajenar inmuebles del Gobierno Federal con el beneficio a que alude el artículo 66 de la LGSN (remitirse al número 1 del inciso d) del apartado IV.2.2).

#### **IV.2.5 Actuación de la Autoridad**

Las estrategias señaladas en los apartados IV.2 y IV.4 de este Título, constituyen alternativas para integrar el área de reserva. Sin embargo, la actividad de la autoridad no se debe limitar a integrar dicha área, sino que deberá participar de forma más directa y constante para organizar y manejar el área citada. Es decir, ante la demanda de tierra para asentamientos humanos, la autoridad deberá, sobre el área de reserva, regular el mercado de terrenos y de los inmuebles y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de dichos bienes, con la finalidad de que:

- a) No se distorsione el proceso de urbanización realizándose de forma arbitraria, sino que se encause al cumplimiento de los objetivos y metas del planeamiento urbano, tanto en lo que corresponde a las zonas hacia donde se deberá dar el crecimiento de la ciudad como a la calidad de la urbanización, el equipamiento y los servicios.
- b) La autoridad deberá en todo momento encausar y regular la incorporación de la reserva a través de la actuación de los comités estatales de reservas territoriales.
- c) Se propicie el crecimiento ordenado y sistemático de los asentamientos humanos en la ZMCM.

#### **IV.2.6 Evitar la Especulación de la Tierra en Perjuicio de la Población de Escasos Recursos**

Hay que hacer especial referencia a que en el manejo y administración de la reserva, se deberá evitar la especulación excesiva de la tierra, que ha servido para el enriquecimiento de personas y grupos privados, sin que esto contribuya a solucionar las necesidades del sector social de más bajos ingresos, sino por el contrario repercutiendo en el deterioro de su calidad de vida.

**TITULO V**  
**Instituciones Jurídicas de Derecho Público y de Derecho Privado**  
**Relacionadas con la Integración del Área de Reservas**

Las instituciones de Derecho público y de Derecho privado, que se exponen en los siguientes capítulos, son, en el cuadro de la disciplina urbanística, instrumentos de aplicación que sirven para alcanzar la utilización prevista del suelo<sup>1</sup>.

**Capítulo V.1**  
**Instituciones Jurídicas de Derecho Público**

**V.1.1 Preámbulo**

El Estado puede utilizar diversos medios de Derecho público o de Derecho privado para adquirir bienes.

Por la vía del Derecho público, de acuerdo con la doctrina general de Derecho Administrativo<sup>2</sup>, existen diversas instituciones jurídicas que pueden ser utilizadas, por el Estado, para adquirir bienes (remitirse al apartado IV.2.2, inciso h), del anterior Título), como son: adquisición de soberanía territorial, decomiso, esquilmos, requisición, confiscación, nacionalización y expropiación.

De éstas instituciones son improcedentes, para la adquisición de inmuebles en el área de reservas de la ZMCM, las siguientes:

- 1 SPANTIGATT, Federico. *Manual de Derecho Urbanístico (Manuale di Diritto Urbanistico)*. Traducción española por Traducciones Dlorik. Madrid. Editorial Montecorvo. Primera edición española. 1973. p. 375.
- 2 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Porrúa. Quinta edición actualizada. 1983. p. 590.

- a) Adquisición de soberanía territorial: este modo se refiere a la reclamación que puede realizar el Estado de determinados elementos territoriales, a través del ejercicio de su soberanía legislativa, al dictar leyes que incorporen a su territorio elementos que antes no formaban parte de él, o bien ampliar su soberanía sobre los ya existentes, como por ejemplo respecto a la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas y el espacio situado sobre el territorio nacional.

Es evidente que la adquisición de soberanía territorial no tiene aplicación sobre el área de crecimiento de la ZMCM, debido a que de acuerdo con el primer párrafo del artículo 27 de la CPEUM, corresponde originariamente a la Nación la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; como es el caso de dicha área.

- b) Decomiso: técnicamente el decomiso es una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito, o los bienes que son objeto del mismo, sin necesidad de abundar mas es claro que éste modo tampoco es aplicable a la integración del área de reservas.
- c) Esquilmos: tampoco es aplicable ya que es el procedimiento a través del cual la Administración Pública puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideran desperdicios.
- d) Requisición: la requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública, implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen o la sola transferencia temporal del goce de bienes inmuebles, razón por la cual no procede su aplicación para la integración del área de reservas.

- e) **Confiscación:** es la privación de los bienes de un ciudadano considerado proscrito, es decir, fuera de la ley y privado de sus derechos civiles y políticos. El artículo 22 de la CPEUM, prohíbe entre otras penas la confiscación de bienes. Sin embargo, el mismo precepto establece que no se considerará confiscación de bienes a la aplicación total o parcial sobre los mismos de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito. Ninguno de los casos antes indicados es aplicable a la integración del área de reservas.
- f) **Nacionalización:** "la nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley"<sup>3</sup>. Como no es el propósito de que el Estado detente la propiedad de los inmuebles que integran el área de reservas de la ZMCM, de forma definitiva, no tiene lugar su aplicación al respecto.

Cabe observar que no se enunció a las modalidades a la propiedad, entendiendo por éstas a el modo de ser o de manifestarse una cosa<sup>4</sup>, como un medio para que el Estado adquiera, debido a que no son propiamente modos de adquirir bienes o dominio por parte del Estado, sino mejor dicho son limitaciones o modificaciones al concepto que se entendía tradicionalmente como absoluto de la propiedad, conforme a éstas ese derecho sufre modificaciones, ya sean restrictivas o limitativas, en función del interés público en vista del cual el Estado a

3 SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. México. Librería de Manuel Porrúa, S.A. Tercera Edición. 1965. p. 914.

4 CORTINA, José Manuel. *La Función Social de la Propiedad, según la Constitución de Cuba*. La Habana, Cuba. Volumen primero. 1946. p. 27.

través de leyes modifica la propiedad para hacerla compatible con sus intereses (remitirse al inciso b) del siguiente apartado).

La expropiación es la institución de Derecho público con que cuenta el Estado para adquirir bienes inmuebles de la ZMCM e incorporarlos a su área de reservas. La expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública, es decir para adquirir los bienes necesarios para satisfacer necesidades colectivas y de interés general.

La expropiación puede versar sobre bienes ejidales o comunales o sobre bienes particulares (remitirse a los incisos e) y h) del apartado IV.2.2 del Título anterior), sometiéndose a un procedimiento específico distinto dependiendo del tipo de bienes, además de otras diferencias que les atañen, como se analizará con posterioridad.

Por lo que, en el cuadro de la disciplina urbanística, la expropiación es un instrumento que sirve para alcanzar la utilización prevista del suelo a través de la sustitución del titular del derecho de propiedad por otro nuevo y la cual se dirige a obtener la integración de determinados bienes al área de reserva.

#### **V.1.2 La Expropiación de Bienes Particulares**

##### **a) Concepto**

El Estado puede tener bienes que, originalmente, siempre detento, como son las aguas de propiedad nacional, los minerales del subsuelo, etc. Aparte de esos bienes, el Estado adquiere de los particulares, mediante instituciones de Derecho Privado, determinados bienes a través de ventas, donaciones, etc. (remitirse al siguiente capítulo, que se refiere a las instituciones jurídicas de Derecho privado). Además de los medios de adquisición anteriores,

puede suceder que el propio Estado necesite para algunas de sus actividades, bienes de propiedad privada, que no puedan obtener por medio del acuerdo de voluntades con sus dueños; en este caso el Estado no podría cumplir adecuadamente con sus atribuciones si los medios necesarios sólo fueran suministrados cuando concurre la voluntad de un particular, por tanto desde tiempos remotos se ha reconocido en la legislación una forma por la que el Estado puede, mediante una decisión unilateral, llegar a adquirir los bienes que necesite, este es el caso de la expropiación por causa de utilidad pública.

La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga derivada de la privación de esa propiedad.<sup>5</sup>

La expropiación por causa de utilidad pública como lo señala el autor Miguel Acosta Romero "es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia".<sup>6</sup>

La base constitucional de la expropiación la constituye el segundo párrafo del artículo 27 de la CPEUM, el cual señala que:

---

5 FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa. Vigésimocuarta edición. 1986. p. 375.

6 ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op cit.* p. 591.

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

También regula a la expropiación el segundo párrafo de la fracción VI del mismo precepto, el cual determina que:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sean 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".

De acuerdo con lo anterior, la materia de expropiación puede ser federal o local, por lo que cada poder legislativo estatal está facultado para dictar las correspondientes leyes, en las que se determinen los casos de utilidad pública en los que proceda la expropiación.

Además, las fracciones X, XIV y XVII inciso c), del artículo 27 de la CPEUM, regulan a la expropiación en materia agraria.



La expropiación es un instrumento jurídico acorde a la función social que ostenta la propiedad privada, y se considera como uno de los más importantes del desarrollo urbano que debe utilizarse en el control del suelo y en la implementación del planeamiento urbanístico. De esta forma tenemos que algunas leyes desarrollan lo que en términos generales establece la CPEUM para la expropiación, leyes como son: la LFRA en su artículo 112, la LGAH en sus artículos 43 y 49, en materia federal y en materia local, en el ámbito urbanístico. la Ley de Expropiación, de carácter Federal y que tiene también carácter de ordenamiento local para el Distrito Federal de conformidad con su artículo 21 (a la que en lo sucesivo se le denominará LE), la Ley de Expropiación del Estado de Hidalgo (a la que en lo sucesivo se le denominará LEH), la Ley Reglamentaria del artículo 209 de la Constitución Política del Estado de México (a la que en lo sucesivo se le denominará LEM), la LAHDUH en sus artículos 52 y 54, la LDUDF en sus artículos 39 y 92 y la LAHM, a pesar de que ésta se limita a determinar causas de utilidad pública en su artículo 54.

En materia de desarrollo urbano, tiene su fundamento en el Artículo 43 de la LGAH, al establecer que

"...cuando para el cumplimiento de los planes o programas implique el empleo de cualesquiera de los medios indicados en el artículo 3º de esta Ley y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública, proveerá a la expropiación de la misma de conformidad con las leyes de la materia que fueran aplicables".

La expropiación, así como el impuesto, constituye un acto de soberanía del Estado, para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado; la principal diferencia entre estas dos figuras es que en la primera existe una compensación de la propiedad de que se priva al particular, mientras que en la segunda no existe una contraprestación especial por parte de la riqueza con que contribuye a los gastos públicos.<sup>7</sup>

Por otro lado cabe señalar que el principio de igualdad ante las cargas públicas no se ve contrariado con la expropiación, pues si bien es cierto que el Estado hace recaer este gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma, también es cierto que esta carga se distribuye a los demás mediante el impuesto que sirve para el pago de la compensación que debe otorgarse al afectado.

b) Diferencias entre expropiación y modalidades a la propiedad

Las modalidades que impone el Estado a la propiedad privada por razones de interés público (artículo 27, párrafo tercero, CPEUM), constituyen medidas de carácter general y abstracto que integran y configuran el derecho de propiedad, lo que podría equipararse como un caso de expropiación (el de la limitación al dominio).

Sin embargo, coincidiendo con la opinión del maestro Gabino Fraga, existen diferencias de forma y de fondo entre modalidad y expropiación:

<sup>7</sup> FRAGA, Gabino. *Op cit.* p. 375.

- 1 Mientras que la modalidad constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y lugar determinados, la expropiación (en el caso de la limitación al dominio), por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial<sup>8</sup>.
- 2 Por otra parte, mientras que en la modalidad se afecta el régimen jurídico de la propiedad, en la limitación al dominio regulada por la Ley de Expropiación se impone una restricción individual y concreta a la propiedad independiente de las modalidades que configuren al citado derecho de propiedad.

La modalidad no extingue la propiedad, sino que ésta, delimitada, continúa existiendo, regulada por la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tratado de diferenciar modalidad y expropiación (remitirse al inciso b) del apartado II.3.4.5 del Título II, que se refiere a los efectos de la declaratorias de reservas, usos y destinos), explicando que los efectos que producen una y otra son completamente distintos, de tal forma, la modalidad consiste en la restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente, es decir, una extinción parcial de los atributos del propietario, por lo que este no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho, mientras que la expropiación no supone una extinción de derechos del propietario, sino más bien una sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 375.

indemnización correspondiente. En aquélla, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en la expropiación se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados.<sup>9</sup>

c) Elementos de la expropiación

En primer término, se debe analizar que autoridades son competentes para intervenir en la expropiación.

De acuerdo con el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la CPEUM, corresponde, en primer término, al Poder legislativo local y al Federal, a través de una ley, señalar las causas de utilidad pública que darán fundamento y motivo a la expropiación, así como regular la materia de expropiación, y, en segundo término, corresponde al Poder Ejecutivo (Federal y local, en el ámbito de sus respectivas competencias), una vez que se presenten las causas de utilidad, declarar la expropiación de determinados bienes y oportunamente procederá, sin la intervención de otra autoridad a la ocupación de los mismos.

Por otro lado, del párrafo segundo del artículo 27 de la CPEUM se infiere que los elementos esenciales de la expropiación consisten en que: sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

1 Causa de utilidad pública

De acuerdo con lo ya señalado, las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán las causas de utilidad pública, entendiendo por estas, de acuerdo

<sup>9</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1980. México. Mayo Ediciones S. de R. L. Pleno. Primera parte. 1980. Tesis 29. p. 543.

con lo que señala el doctor Gabino Fraga a que "en todos los casos en que el Estado tiene obligación de cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; de acuerdo con este criterio, siempre que la afectación de un bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado, se estará en presencia de dicho principio."<sup>10</sup>

En última instancia, determina la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera por causas de interés social o nacional ya que, en definitiva, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.

En todos los casos debe estar debidamente fundada la causa de utilidad pública y el bien que se pretenda expropiar debe ser susceptible de producir la satisfacción de la necesidad pública invocada.

## 2 Indemnización

En términos generales la indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad.

Sin embargo, conforme al tercer párrafo del artículo 14 de la LGBN, la indemnización podrá ser en especie cuando se trate de personas que perciban ingresos no mayores de cuatro veces el salario mínimo general vigente de la zona económica en la que

<sup>10</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. p. 595.

se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figuren en las oficinas catastrales o recaudadoras. 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. También se sujetará al juicio y resolución citados, cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas (Artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, CPEUM).

Respecto a la época en que debe efectuarse la indemnización, el texto constitucional vigente no la fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán mediante indemnización. Este precepto difiere del que existía en la Constitución de 1857, en la que se disponía que "previa indemnización se realizaría la expropiación".

El término "mediante" que contempla la actual CPEUM, en su artículo 27, segundo párrafo, viene a dar mayor flexibilidad y libertad de acción en las expropiaciones al Estado, en cuanto a la época del pago. A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía, de acuerdo con el precepto constitucional antes señalado, es necesario que sea pa-

gada si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías<sup>11</sup>. También ha sostenido este Tribunal que cuando se trate de funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario<sup>12</sup>.

La CPEUM no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, por lo que corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse.

No obstante las consideraciones anteriores, dadas las actuales circunstancias económicas de México, es conveniente, si la indemnización no se cubre de inmediato, que se compense de alguna manera, la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

### 3 Fundamento y motivación de la expropiación

Consideramos que otro elemento esencial de la expropiación es el de que cada acto expropiatorio debe respetar la garantía constitucional de legalidad, por lo que estos deben estar suficientemente fundados y motivados (Artículo 16, CPEUM).

#### d) Bienes que pueden ser expropiados

En términos generales, pueden ser expropiados todos los bienes de propiedad privada con excepción del dinero. Fundamentalmente se expropián bienes inmuebles, pero también se pueden expropiar

11 Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1985. Apéndice al *Sumario Judicial de la Federación*. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1985. Tesis 367. p. 624.

12 Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1985. Apéndice al *Sumario Judicial de la Federación*. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1985. Tesis 366. p. 624.

otros como el uso, usufructo, habitación, etc.; y también bienes muebles y derechos.

e) Procedimiento para decretar la expropiación

Corresponde a la autoridad del ramo respectivo determinar la causa de utilidad pública, a la cual se destinará el bien expropiado; a la SEDUE, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación (Artículo 14, LGBN).

Una vez integrado el expediente, con los estudios necesarios para fundar y motivar la expropiación, el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación y la publicará en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial de los estados sin audiencia judicial. Lo anterior no viola la garantía establecida en el artículo 14 de la CPEUM, tomando en cuenta que la expropiación, al igual los impuestos son actos en ejercicio de la soberanía y, además, están expresamente consignados en la CPEUM. A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, pues el artículo 27 del CPEUM no establece tal requisito<sup>13</sup>.

Sin embargo, la propia Corte ha reconocido que cuando la ley respectiva ordene que dentro del procedimiento se dé oportunidad al afectado para que presente sus defensas, hay obligación de seguir ese procedimiento<sup>14</sup>. Como es el caso del estado de México que

13 Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1975. *Apéndice al Sumario Judicial de la Federación*. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1975. Tesis 391. p. 649.

14 Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1954. *Apéndice al Sumario Judicial de la Federación*. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1954. Tesis 471. p. 902.



merece mención especial, como se tratará con posterioridad al analizar la expropiación en dicha Entidad.

La intervención de la autoridad judicial se sujetará sólo a fijar el aumento o demérito que sufran los bienes en fecha posterior a aquella en que se fijó su valor fiscal y el cual sirve de base para determinar la indemnización o bien para determinar su valor si éste no se encuentra fijado en las oficinas rentísticas (Artículo 27, fracción VI segundo párrafo, CPEUM).

Publicada la declaratoria se concede un plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento de que, en el caso de que no lo desocupen, la autoridad tomará posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

Los afectados podrán interponer el recurso administrativo de revocación dentro del plazo que señalen las leyes respectivas después de notificada la resolución o publicada en el órgano de difusión del Gobierno. Dicho recurso únicamente versará respecto al monto de la indemnización.

f) Derecho de reversión en la expropiación

Si la autoridad administrativa no destina el bien al fin de utilidad pública para el cual fue expropiado, dentro del plazo que establezcan las leyes de la materia, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le transfiera la propiedad sobre su bien. Para lo que tendrán, los propietarios, un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible (Artículo 33, segundo párrafo, LGBN).

En este caso el particular tiene a su vez la obligación de reintegrar a la Administración Pública las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización.

### **V.1.3 La Expropiación en el Ambito Federal, del Distrito Federal y del Estado de Hidalgo**

#### **a) Causas de expropiación**

La expropiación en el ámbito federal y del Distrito Federal procederá en los casos de utilidad pública enunciados en el artículo 1 de la LE y en los previstos por las leyes especiales.

La expropiación en el estado de Hidalgo procederá en los casos de utilidad pública enunciados en el artículo 1 de la LEH y en los previstos por las leyes especiales.

De acuerdo con el artículo 1 de la LE, aplicable en el ámbito federal y el Distrito Federal, son causas de utilidad para la expropiación:

- I El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

- IV La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimientos de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de ... incendios ... inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI Los medios empleados para la defensa nacional. o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- IX La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

- X Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- XI La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- XII Los demás casos previstos en las leyes especiales.

El artículo 1º de la LEH enuncia las causas de utilidad pública para aplicar la expropiación en el estado de Hidalgo. Las causas señaladas en las fracciones I, II, IV, V, VII, VIII, IX, X y XII del citado artículo coinciden con las establecidas en las mismas fracciones del artículo 1º de la LE, antes citadas, las demás se enuncian a continuación:

- III El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- VI Los medios empleados para el mantenimiento de la paz pública;
- XI La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, así como proporcionarles las tierras y construcciones necesarias para dicho objeto;

Las leyes especiales que contienen causales de expropiación y que se refieren a la materia urbanística son:

1 En la LGAH se encuentran contenidas en diferentes preceptos:

Cuando para el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano implique el empleo de cualesquiera de los medios indicados en el artículo 30 del mismo ordenamiento, sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública, proveerá a la expropiación de la misma de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables (Artículo 43).

La fracción V del artículo 33 del mismo ordenamiento, determina que las leyes locales establecerán normas para la expropiación de predios por causa de utilidad pública para la ejecución de acciones de mejoramiento de los centros de población.

Es de utilidad pública la adquisición de tierra para la creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades de suelo urbano (Artículo 49).

2 De acuerdo con la LDUOF, procede la expropiación de bienes en los siguientes casos:

Si para la ejecución de las obras de utilidad pública o de interés públicos resulta necesaria la ocupación

parcial o total, temporal o definitiva, de predios o de bienes de propiedad particular, se procederá a su adquisición, a la celebración de los convenios correspondientes, a su limitación de dominio o a su expropiación con apego todo ello a las disposiciones constitucionales y legales aplicables (Artículo 39).

En el caso de que los propietarios o poseedores no cumplan con las obligaciones o convenios derivados de los planes y programas de mejoramiento, el Departamento del Distrito Federal podrá proceder a la expropiación por causa de utilidad pública e interés social (Artículo 82).

- 3 En relación con la LAHDUH, procede la expropiación en los siguientes casos:

Si para la ejecución de las obras de utilidad o interés público, en cumplimiento de los planes y declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas, resulta necesaria la ocupación parcial o total, temporal o definitiva, de predios o de bienes de propiedad particular, se procederá a su adquisición o a su limitación de dominio. Para estos efectos se procederá a la celebración de los convenios correspondientes o a la tramitación del procedimiento expropiatorio de acuerdo con las disposiciones legales aplicables (Artículo 52).

Para los efectos de la expropiación, se estimarán como causas de utilidad pública, las actividades y el empleo de los medios para la ordenación y regulación

de los asentamientos humanos a que se refiere el artículo 2 de este ordenamiento, sin perjuicio de lo que señalen otras leyes (Artículo 54).

#### b) Declaración del Ejecutivo

En los casos señalados en el inciso anterior, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, siempre que ésta se declare previamente por el Ejecutivo Federal (Artículo 20, LE) o por el Ejecutivo del Estado (Artículo 20, LEH), según el caso.

La declaratoria antes mencionada se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial del Estado, según el caso y será notificado personalmente a los interesados (Artículos 40, LE y 40, LEH). Sólo en caso de que no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación o en caso de que este haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa procederá a la ocupación o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio (Artículos 70, LE y 70, LEH).

#### c) Recurso administrativo

Los afectados podrán interponer el recurso administrativo de revocación dentro del plazo de 15 días después de notificada la resolución o publicada en el órgano de difusión del Gobierno (Artículos 5, LE y 5, LEH). Se interpondrá el recurso ante el órgano de autoridad que haya tramitado el expediente de expropiación (Artículos 6, LE y 6, LEH).

d) Reversión del bien expropiado

En caso de que el bien afectado no fuere destinado al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio (Artículos 9, LE y 9, LEH).

e) Precio

El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea valor manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él tácitamente. Sólo podrá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal (Artículos 10, LE y 10, LEH). En el caso de que se controvierta el monto de la indemnización se hará la consignación al Juez que corresponda, el cual al final del procedimiento respectivo dictará la resolución judicial que fije el monto de la indemnización contra la cual no cabra ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el Juez ante el que se tramitó el juicio (Artículos 11 y 17, LE y 11 y 17, LEH).

f) Término para el pago de la indemnización

El término para cubrir el monto de la indemnización no abarcará un período mayor de diez años y tendrá la forma y los plazos que la autoridad expropiante fije (Artículos 20, LE y 20 LEH).

g) Procedimiento expropiatorio

Remitirse al flujograma del anexo 1.



#### V.1.4 La Expropiación en el Ambito del Estado de México

##### a) Causas de expropiación

De acuerdo con el artículo 209 de la CPM la expropiación procederá en los casos de utilidad pública enunciados en el artículo 1 de la LEM y mediante indemnización y en los previstos por las leyes especiales.

De ésta forma el artículo 1 de la LEM, enuncia que son causas de utilidad pública para la expropiación:

- I El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II La apertura, ampliación, prolongación, alineamiento, mejoramiento de calles, calzadas, puentes, túneles, caminos, carreteras y toda vía que tienda a facilitar el tránsito urbano, suburbano o entre dos o más centros de población;
- III Construcción, ampliación, prolongación, mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, campos deportivos, hospitales, escuelas, rastros y cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo, para el embellecimiento o saneamiento de las poblaciones;
- IV La conservación de los lugares de belleza panorámica, la ampliación de centros de población y la ejecución de obras relativas a servicios municipales nuevos y a mejoramiento de los servicios existentes;

- V La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- VI La administración por el Estado o por el Municipio de un servicio público existente que beneficie a la colectividad para evitar su destrucción o su paralización;
- VII La ejecución de obras de desagüe, limpia, abastecimiento de agua y en general, de saneamiento;
- VIII Las obras, actos o disposiciones que tengan por objeto proporcionar al Estado, al Municipio, o a un pueblo o a grupos de individuos, usos o disfrutes de beneficio común;
- IX La construcción de casas habitación o granjas para agricultores, obreros y personas de escasos recursos económicos; y
- X Los demás casos previstos por Leyes especiales.

La LGAM contiene también otras causas de expropiación, las cuales ya fueron enunciadas en el inciso a) del apartado anterior.

La LAHM determina otras causas de utilidad pública, que inciden de forma específica en la materia urbanística, las cuales son (Artículo 54):

- I La ejecución de los planes de desarrollo urbano y el cumplimiento de las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos.

- II La constitución de reservas territoriales para ordenar el crecimiento de los centros de población.
- III La ejecución de obras de urbanización en los fraccionamientos autorizados, que debieron ser ejecutadas dentro de los plazos señalados en la autorización o prórroga otorgada al efecto y que no se hayan realizado o presenten deficiencias.
- IV La regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos espontáneos y en los fraccionamientos clandestinos.
- V La ejecución de programas de vivienda de interés social y de creación de fuentes de empleo.
- VI La creación, conservación, mejoramiento y aprovechamiento de los elementos naturales que puedan cumplir o cumplan una función de preservación de las condiciones ecológicas de los asentamientos humanos.

b) Inicio o solicitud de expropiación y garantía de audiencia

Con base en las causas señaladas en el inciso anterior, el Ejecutivo del Estado o cualesquiera otra autoridad o los mismos particulares podrán iniciar o solicitar la expropiación de bienes particulares (Artículo 2o. LEM).

En caso de que no sea el Ejecutivo del Estado quien inicie el procedimiento, a éste se le deberá dirigir la solicitud de expropiación, el cual, una vez que le dé entrada a la misma, emplazará al propietario en el domicilio señalado para que dentro de 5 días

improrrogables comparezca a deducir los derechos que juzgue pertinentes. En el caso de que se ignore el domicilio del propietario, la notificación surtirá efectos con una sola publicación del extracto de la solicitud en la Gaceta de Gobierno (Artículos 3 y 5, LEM).

Cabe observar que conforme a lo anterior se protege la garantía de audiencia que salvaguarda el artículo 14 de la CPEUM, siempre que el procedimiento no lo inicie el Ejecutivo Local, ya que si éste lo hace no se realiza dicho trámite.

c) Declaración del Ejecutivo

Una vez justificada la causa de utilidad pública y determinado el monto de la indemnización, el Ejecutivo del Estado resolverá sobre la expropiación, previa declaración motivada, para la satisfacción de los intereses colectivos (Artículo 5, segundo párrafo, LEM).

En dicha resolución el Ejecutivo del Estado determinará: si la indemnización correspondiente debe pagarse exclusivamente por el Estado o Municipio, por la corporación, empresa autorizada o particulares que resulten beneficiados, o en cooperación con los mismos (Artículo 6, LEM).

La declaración de expropiación será notificada a los interesados con la publicación de los puntos resolutivos, por una sola vez, en la Gaceta de Gobierno (Artículo 7, LEM).

Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación o sea resuelto en contra del recurrente, el Ejecutivo local podrá ordenar la ocupación del bien expropiado o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de la limitación del dominio (Artículo 9, LEM).

d) Recurso administrativo

Los afectados podrán interponer el recurso administrativo de revocación dentro del plazo de 5 días siguientes a la notificación, el cual deberá ser resuelto dentro de un plazo de 15 días (Artículo 8, LEM).

e) Reversión del bien expropiado

En caso de que el bien afectado no fuere destinado al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de seis años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo que versa sobre la ocupación temporal o limitación de dominio, previa la devolución al Estado de la cantidad que hubiere recibido por concepto de indemnización (Artículo 31, LEM).

f) Indemnización

El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas recaudadoras donde se encuentre inscrito el inmueble. En el caso de que haya controversia sobre el valor de la mejora o demérito del bien objeto de la expropiación se turnará al Director General de Hacienda del Estado para que éste, por sí o por conducto del Agente que señale, proceda a promover el juicio pericial previsto en el artículo 32 de la LEM. Por lo que sólo podrá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal. Igual procedimiento se observará

cuando se trate de bienes inmuebles cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas, cuando se trate de bienes muebles, si la ocupación fuere temporal o sea una limitación de dominio (Artículos 11, 12, 20 y 32, LEM).

En el caso de que se controvierta el monto de la indemnización se hará la consignación al Juez de primera instancia del Distrito Judicial en que se encuentre la propiedad, el cual al final del procedimiento respectivo dictará la resolución judicial que fije el monto de la indemnización contra la cual no cabra ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el Juez (Artículos 211, CPM y 13 y 19, LEM).

El importe de la indemnización será aportado por el Ejecutivo, cuando la cosa expropiada pase a patrimonio del Estado o en el caso de que pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización (Artículo 21, LEM).

En los casos y términos que acuerde el Ejecutivo local en su resolución podrá determinar, aceptar o exigir la cooperación de los particulares para el pago de la indemnización, la cual se distribuirá entre todos los propietarios beneficiados en proporción al incremento del valor o beneficio que adquieran, derivado de la expropiación, con el apercibimiento del ejercicio del procedimiento económico coactivo que establece la Ley de Hacienda del Estado en caso de incumplimiento (Artículos 26, 28, 29 y 30, LEM). Lo anterior procede en virtud de la garantía de igualdad ante las cargas públicas por parte de los particulares.

Las indemnizaciones serán (Artículo 23, LEM):

- 1 En dinero en efectivo;
- 2 En bienes de valor equivalente;
- 3 Por compensación en el pago de contribuciones que debe efectuar el expropiado por el resto de sus bienes o por otras propiedades;
- 4 Por concesiones de explotación de las obras que se lleven a cabo fijándose plazo y condiciones equitativas.

La LEM contempla más posibilidades, en cuanto al tipo de indemnización, que la LE y la LEH, que son oscuras al respecto.

g) Término para cubrir la indemnización

El término para cubrir el monto de la indemnización no abarcará un período mayor de veinte años y tendrá la forma y los plazos que la autoridad expropiante fije (Artículo 22, LEM).

h) Procedimiento expropiatorio

Remitirse al flujograma del anexo 2.

### V.1.5 Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales

a) Bienes agrarios y sujeto pasivo de la expropiación

Los bienes agrarios que componen el patrimonio ejidal o comunal (integrado por los bienes dotados, restituidos, confirmados o adquiridos por el núcleo de población), tienen por objeto satisfa-

cer las necesidades de los campesinos. Los derechos que sobre estos adquieren los núcleos de población son inalienables, imprescriptibles e intransmisibles, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte (Artículo 52, LFRA).

De acuerdo a lo tratado en el párrafo anterior, serán inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por la LFRA, excepto los expresamente autorizados por el mismo ordenamiento, como es el caso de la expropiación de bienes ejidales y comunales (Artículos 53, 54, 112 y 114, LFRA).

El sujeto pasivo de esta institución es el núcleo de población ejidal al que se expropian los bienes agrarios que se le han dotado, restituido o los que haya adquirido por cualquier concepto.<sup>15</sup>

b) Casos de expropiación

Como ya se indicó, la expropiación es el acto de Derecho público que tiene como consecuencias el traspaso al Estado de la propiedad de un tercero.

<sup>15</sup> CHAVEZ PADRON, Martha, *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. México. Editorial Porrúa S.A. Quinta edición, 1966. p. 231.



La expropiación de bienes ejidales y comunales sólo procede ante la urgencia de satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia<sup>16</sup>, es decir, que podrá realizarse dicha expropiación sobre tales bienes por causa de utilidad pública y toda vez que ésta sea superior a la utilidad social que tienen el ejido o las comunidades. Tomando en cuenta que en igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente sobre bienes de propiedad particular (Artículo 112, LFRA).

Las causas de utilidad pública en que procederá la expropiación de este tipo de bienes están expresamente determinadas en el artículo 112 de la LFRA y las cuales son:

- I El establecimiento explotación o conservación de un servicio público;
- II La apertura, ampliación y alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;
- III El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;
- IV Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;

16 IBARROLA, Antonio De. *Derecho Agrario. El Campo, Base de la Patria*. México. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. 1975. p. 302.

- V La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;
- VI La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;
- VII La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;
- VIII La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y
- IX Las demás previstas por las leyes especiales.

Conforme al artículo 48 de la LGAH, las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la LGAH (ver al respecto las causas enunciadas en el inciso a) del apartado V.1.3, que se refieren a éste ordenamiento). Continúa el mismo precepto señalando que las tierras que se encuentren en explotación minera, agrícola o forestal o que sean aptas para estos tipos de explotación, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades, de las que sólo podrán retirarse para ser incorporadas al proceso de urbanización de acuerdo con la legislación especial sobre esas materias. Puede afirmarse que la urbanización de un

centro de población es una utilidad pública superior a la utilidad social que tienen el ejido o la comunidad, por tanto con base en esta causa procede la expropiación de bienes sujetos a régimen ejidal y comunal.

Por otra parte la LAHDUN, artículo 53, contempla la posibilidad de que cuando en los procesos de urbanización deba comprenderse terrenos ejidales o comunales, el Ejecutivo Local o los Ayuntamientos en cuya jurisdicción están ubicados, harán las gestiones correspondientes a fin de que se expidan los decretos de expropiación necesarios, de acuerdo con la LFRA.

También, de acuerdo con el artículo 7, párrafo tercero, de la LAHM, las tierras ejidales y comunales sólo podrán sustraerse de su tipo de explotación para incorporarlas al proceso de urbanización de acuerdo con la legislación de la materia.

#### c) Declaración del Ejecutivo

En los casos enunciados en el inciso anterior procederá la expropiación de bienes ejidales y comunales, por declaración del Ejecutivo Federal, que deberá hacerse a través de decreto y que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Por las características de este tipo de expropiación, forzosamente interviene en su procedimiento la SRA (Artículos 121 y 113 LFRA).

En ningún caso procede la ocupación previa de los bienes ejidales o comunales, con el pretexto de que se encuentre en trámite la expropiación de los mismos (Artículo 127, LFRA).

## d) Destino de los bienes expropiados

El destino de los bienes expropiados opera en función de la causa de utilidad pública que se utilizó para la expropiación, por lo que la LFRA establece que los bienes agrarios se incorporarán al patrimonio correspondiente a efecto de cumplir con los objetivos de dicha utilidad pública, agrupando los bienes de la siguiente manera:

- 1 Para obras de servicios social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de la LFRA, la expropiación se hará a favor de los gobiernos Federal, local o municipal; o de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal (Artículo 116, LFRA).
- 2 Para el desarrollo urbano y vivienda a que se refiere la fracción VI del artículo 112 de la LFRA, la expropiación se hará a favor de la SEDUE o del Departamento del Distrito Federal o a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra sólo cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares. En el decreto de expropiación se podrá autorizar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados, o bien la regularización en el caso de asentamientos irregulares (Artículo 117, LFRA).
- 3 Para el establecimiento, fomento y conservación de las empresas, a que se refiere la fracción V del artículo 112 de la LFRA, la expropiación se efectuará a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., que realizará la venta de los terrenos a su verdadero valor comercial (Artículo 118, LFRA).

- 4 Para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederá la expropiación cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo la actividad empresarial para la explotación de sus recursos naturales. En dicha empresa los ejidatarios y comuneros tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la misma (Artículo 119, LFRA).
- 5 Para concesionar los inmuebles expropiados con el fin de explotar los recursos naturales de la Nación. Si el ejido o la comunidad no cuenta con los recursos suficientes para la explotación de los recursos de la Nación y estos son concesionados a particulares, de tal forma que obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales; se deberá cubrir la indemnización correspondiente, además de las regalías y otras prestaciones que deben ser formalizadas en los convenios que al efecto se celebren y sean aprobados por la SRA (Artículo 120, LFRA).

e) Precio

El precio que se utilizará como indemnización será determinado a través del avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, mismo que tendrá vigencia de un año.

El precio se fijará atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para proceder a la expropiación.

Cuando la expropiación se realice con fundamento en las fracciones V y VI del artículo 112 de la LFRA, es indispensable deducir

de la indemnización, los gastos usuales de administración y las inversiones que se hubieren realizado, una tasa de interés que no exceda a la que se aplique en operaciones a plazo semejantes que se realice con el sector público (Artículos 117 y 118, LFRA).

La imenización siempre corresponderá al núcleo de población ejidal o comunal y para efectos de su distribución se deberá considerar:

- 1 Si la expropiación trajo consigo la desaparición total o parcial del núcleo de población.
- 2 El régimen de explotación a que estaba sujeto (ejidal o comunal).
- 3 Si la indemnización es por bienes distintos a la tierra, como casa habitación, huertos y corrales.

De esta forma tenemos que si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo de población como tal y ésta se encuentra apoyada en cualquiera de las causales de expropiación que señalan las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 de la LFRA, o para la constitución de reservas territoriales, o el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, el monto de la indemnización se destinará a (Artículo 122, fracción I, LFRA):

- Adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario, o

- Crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, decisión que deberá ser adoptada por lo menos por las dos terceras partes de la Asamblea General convocada al efecto, misma que formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el mismo sentido de lo anterior, si la expropiación es total pero se apoya en la fracción VI del artículo 112 de la LFRA, la indemnización a favor de cada miembro del núcleo agrario se integrará por dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento. Tratándose de expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización. Respecto a la indemnización en efectivo ésta deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I del artículo 122 de la LFRA (Artículo 122, fracción II, LFRA).

Si la expropiación es parcial y recae sobre bienes que se explotaban colectivamente o de uso común, la indemnización se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas. Con base en un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la SRA (Artículo 123, LFRA).

Si la expropiación es parcial y recae sobre unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización será aplicada a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas, o en inversiones productivas

dentro o fuera del ejido, en los términos del procedimiento para inversiones en el caso de la expropiación total, de la fracción I del artículo 122 de la LFRA. Por otro lado, si la expropiación es con fines de urbanización se observará lo establecido en la fracción II del artículo 122 de la LFRA (Artículo 123, segundo párrafo, LFRA).

Las indemnizaciones por bienes distintos a la tierra (casa habitación, huertos y corrales) se pagará de inmediato a cada uno de los ejidatarios afectados en lo individual (Artículo 124, LFRA).

La distribución y aplicación de la indemnización está sujeta a una excepción, que es una facultad del Presidente de la República, la cual consiste en que "...atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados, en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin" (Artículo 118, tercer párrafo, LFRA).

f) Fondo Nacional de Fomento Ejidal

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (al que en lo sucesivo se denominará FONAFE), tiene una activa y decisiva participación en el destino de los bienes agrarios expropiados y en el manejo de las utilidades que arroje la expropiación de dichos bienes, consistente en que:

- 1 Es responsable para ejecutar los planes de inversiones individuales o colectivos, que haya aprobado la SRA, en el término de un año. De lo contrario, los ejidatarios colectivamente o



en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización. En tanto se realizan los planes de inversión el FONAFE debe proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia (Artículo 125, LFRA).

- 2 Podrá demandar la reversión de los bienes expropiados conforme a la LE, para lo cual ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes que se reviertan (Artículo 126, primer y segundo párrafos, LFRA).
- 3 Prestar apoyo financiero a la industrialización en los ejidos y comunidades con los bienes revertidos (Artículo 126, tercer párrafo, LFRA).
- 4 Administrar y repartir las utilidades entre los miembros de los núcleos de población afectados, conforme al porcentaje autorizado, producto de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas, para lo cual le corresponde a la SRA realizar los trámites necesarios para canalizar los montos de las utilidades al FONAFE y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los bienes expropiados revertidos pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio del mencionado Fideicomiso, mediante los instrumentos legales respectivos para la transmisión de la propiedad (Artículo 126, último párrafo, LFRA).<sup>17</sup>

17 MEDINA CERVANTES, José Ramón. *Derecho Agrario*. Editorial Harla, S.A. de C.V. México. Primera edición. 1987. p. 357.

g) Derecho de reversión

La reversión de los bienes expropiados procede cuando éstos se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto de expropiación, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto por el cual fueron expropiados, reintegrándose al patrimonio del FONAFE, por lo que éste queda obligado a tomar medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieron derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los decretos expropiatorios respectivos (Artículo 126, tercer párrafo, LFRA).

El FONAFE podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la LE, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado de población haya recibido por concepto de indemnización (Artículos 126, LFRA y 9, LE).

h) Procedimiento

Remitirse al flujograma del anexo 3.

## Capítulo V.2

### Instituciones Jurídicas de Derecho Privado

#### V.2.1 Preámbulo

El Estado puede asistirse del Derecho privado para la adquisición de bienes, es decir, sin el carácter de autoridad, para contratar con los particulares la enajenación o la adquisición de bienes, tal como fué

señalado en su oportunidad en los incisos d) y f) del apartado IV.2.2 del Título IV del presente estudio, que se refieren a las estrategias para la integración del área de reservas, a través de la enajenación de bienes del Estado y de la contratación con particulares.

Como es el caso de la unidad habitacional Nonoalco Tlatelolco, en que adquirió para esos efectos numerosos inmuebles mediante contratos de compraventa sujetos al Derecho privado, de conformidad con el decreto de agrupamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1964.

Debemos aclarar que al respecto no existen normas de Derecho privado especiales que regulen la actuación del Estado en éste campo, por lo que se somete a las normas generales de contratación que rigen a los particulares conforme a la legislación común.

Son seis los contratos que por el objeto de los mismos, tienen particular importancia en la integración del área de reservas para el futuro crecimiento de la ZNCH, los cuales se enuncian a continuación y se analizan con posterioridad:

- a) Promesa.
- b) Compraventa.
- c) Permuta.
- d) Donación.
- e) Arrendamiento.
- f) Comodato.

## V.2.2 Introducción

### a) Concepto

Los contratos son acuerdos de voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones (Artículos 1793, CCDF; 1777, CCH y 1622, CCM).

El contrato se considera comunmente como una especie del convenio.

El convenio es el acuerdo de voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones (Artículos 1792, CCDF; 1776, CCH y 1621, CCM) y se dividen en contratos y convenios *strictu sensu*.<sup>18</sup>

La distinción entre contratos y convenios *strictu sensu* carece de importancia, ya que se determina que las reglas que sean aplicables a los contratos se aplican a todos los convenios (Artículos 1859, CCDF; 1843, CCH y 1688, CCM).

A pesar de lo anterior se señala que si el contrato -especie del género convenio- crea y transfiere derechos y obligaciones y el convenio en sentido amplio las crea, transfiere, modifica o extingue, se tendrá que -por exclusión- el acuerdo de voluntades que modifique o extinga obligaciones o derechos recibe el nombre de convenio *strictu sensu*.

<sup>18</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. México. Cajica. Segunda Edición. 1965. p. 119.

## b) Elementos del contrato

El contrato como acto jurídico que es, tiene una serie de elementos estructurales, y requiere además de ciertas condiciones para que -una vez nacido- pueda surtir la plenitud de sus efectos jurídicos. En efecto el contrato tiene dos clases de elementos: de existencia y de validez.

Son elementos de existencia del contrato el consentimiento, el objeto y la forma -cuando la ley prevenga que debe revestir alguna determinada, como solemnidad del acto- (Artículos 1794, CCDF; 1778, CCH y 1623, CCM).

Son elementos de validez del contrato la capacidad, la ausencia de vicios del consentimiento, la forma en los casos exigidos por la ley y que el objeto y el fin o motivo determinante sean lícitos, esto es, que no sean contrarios a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres (Artículos 1795, 1813, 1830 y 1831, CCDF; 1779, 1797, 1814 y 1815, CCH y 1624, 1642, 1659 y 1660, CCM).

## V.2.3 Contrato de Promesa

### a) Concepto

"La promesa es el contrato preparatorio por el que una o las dos partes se obligan a celebrar, dentro de un cierto plazo, un contrato futuro cuyos elementos esenciales se determinan al efecto". Este contrato se denomina de diversas formas, como: antecon-

trato, precontrato, contrato preparatorio, contrato preliminar o promesa de contrato.<sup>19</sup>

- b) Aplicación del contrato de promesa para la integración de la reserva

El contrato de promesa es, en el cuadro de la disciplina urbanística, un instrumento de aplicación que sirve para alcanzar la utilización prevista del suelo. A través de la celebración de este contrato se determinan los elementos esenciales del contrato futuro definitivo que posibilite la integración de bienes inmuebles al área de reserva.

- c) Clasificación

El contrato de promesa tiene las siguientes características: es un contrato accesorio, de garantía que asegura la celebración de un contrato futuro, puede ser unilateral o bilateral (Artículos 2244, CCDF; 2226, CCH y 2098, CCM), no es oneroso ni gratuito, ya que no implica desplazamiento de riqueza o de bienes económicos, sino que su función es netamente jurídica, es un contrato formal porque debe constar por escrito (Artículos 2246, CCDF; 2228, CCH y 2100, CCM).

No pueden ser objeto de contratos preparatorios los contratos de mutuo, depósito y comodato (Artículos 2384, 2516 y 2497, CCDF; 2366, 2506 y 2487, CCH y 2238, 2370 y 2351, CCM), esto en virtud de que es necesario que una de las partes cumpla con su obligación antes de que la contraparte pueda cumplir con la suya.

<sup>19</sup> SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. Porrúa. México. Segunda Edición. 1973. p. 93.

d) Elementos personales

La parte o partes que se obligan en el contrato de promesa se llaman promitentes.

La parte que no se obliga se llama beneficiario o promisario.

Para celebrarlo se requiere la capacidad general para contratar y no es necesaria la capacidad esencial que se exige para celebrar el contrato definitivo.

e) Elementos reales

El contrato de promesa tiene dos elementos reales: el objeto y el plazo.

El objeto es una obligación de hacer consistente en celebrar un contrato futuro (Artículos 2243, CCDF; 2225, CCH y 2097, CCM).

En cuanto al plazo se puede decir que la ausencia de éste anula el contrato de promesa.

f) Elementos formales

El contrato de promesa es un contrato formal que debe constar por escrito (Artículos 2246, CCDF; 2228, CCH y 2100, CCM).

g) Obligaciones generadas

El contrato de promesa sólo genera obligaciones de hacer, consistentes en celebrar un contrato futuro (Artículos 2245, CCDF; 2227, CCH y 2099, CCM).

Ante el incumplimiento del contrato, en el caso de que el promitente se resista al otorgamiento del contrato futuro, puede el beneficiario de la promesa exigir judicialmente el otorgamiento de éste, o, en caso de que esto no pudiera realizarse, hacer exigible la garantía o a demandar los daños y perjuicios (Artículos 2247, CCDF; 2229, CCH y 2101, CCM).

#### h) Modos de terminación

El contrato de promesa puede terminar por causas tales como:

- 1 Otorgamiento del contrato futuro (modo natural).
- 2 Por caducidad, por que haya vencido el término sin que por culpa de ninguna de las partes haya podido celebrarse el contrato futuro.
- 3 Porque sea anulado, debido a que se haya omitido el plazo o los elementos definitivos del contrato futuro o porque éste tenga un objeto ilícito.
- 4 Por muerte de uno de los promitentes, si el contrato futuro es "intuitu personae".

#### V.2.4 Contrato de Compraventa

##### a) Concepto

La compraventa es un contrato por medio del cual "uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero" (Artículos 2248, CCDF; 2230, CCH y 2102, CCM).



De acuerdo con Francisco Degni la compraventa constituye uno de los modos derivativos de adquirir, y es un contrato oneroso y bilateral, por el que un sujeto, llamado vendedor, se obliga a transferir a otro sujeto, que se denomina comprador, la propiedad de una cosa corporal o incorporal mediante un precio determinado o determinable.<sup>20</sup>

b) Aplicación de la compraventa a la integración del área de reservas

El contrato de compraventa es, en el cuadro de la disciplina urbanística, un instrumento de aplicación que sirve para alcanzar la utilización prevista del suelo (integrar el área de reservas) a través de la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, mediante una contraprestación por los mismos consistente en precio cierto y en dinero.

c) Clasificación

La compraventa es un contrato sinalagmático, oneroso, generalmente conmutativo, salvo la compra de esperanza que tiene el carácter de aleatoria, generalmente de ejecución instantánea, pero también de ejecución diferida o de ejecución escalonada, consensual, cuando recae sobre muebles y formal cuando versa sobre inmuebles, traslativo de propiedad, principal y muchas veces de adhesión.

<sup>20</sup> DEGNI, Francisco. La Compraventa. Traducción por Francisco Bonet Ramón. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado (Serie B. Monografías Fundamentales del Derecho Privado y Público). 1957. p.9.

d) Especies

1 Compraventa civil y mercantil

La compraventa es generalmente civil; sin embargo es mercantil cuando se hace con el propósito directo y preferente de traficar o especular (Artículos 75, fracciones I y II y 371, Código de Comercio), las que se celebran entre comerciantes (Artículo 75 fracción XXI, Código de Comercio) y las que tengan por objeto títulos de crédito (Artículo 75, fracciones III, IX y XX, Código de Comercio).

2 Compraventa pública y privada

Es privada cuando el vendedor contrata con un comprador a su elección y, pública, cuando se lleva a cabo en almoneda para adjudicarla al que ofrezca mejor precio.

3 Compraventa judicial y extrajudicial

Dependiendo de si interviene o no la autoridad judicial en la venta de la cosa.

4 Compraventa común u ordinaria y compraventa especial

Será compraventa común u ordinaria si se rige por las disposiciones generales en materia de compra venta y será compraventa especial sino se ajusta al tipo común y se rige por disposiciones especiales, como por ejemplo compraventa con reserva de dominio, con cláusula resolutoria, etc.

## 5 Compraventa voluntaria o necesaria

Será compraventa voluntaria o necesaria dependiendo de que sea consentida espontáneamente por el vendedor sin estar obligado a hacerla o bien la haga por una necesidad o compulsión jurídica como por ejemplo: expropiación forzosa, la venta de cosa indivisa (Artículos 940, CCDF; 1011, CCH y 936, CCM), la venta en remate judicial (Artículos 2323, CCDF; 2305, CCH y 2177, CCM), la venta de los bienes del quebrado y la venta que se haga en cumplimiento de una promesa de venta (Artículos 2245, CCDF; 2227, CCH y 2099, CCM).

### e) Modalidades del consentimiento en la compraventa

- 1 Venta a ensayo o a prueba: se supedita a que la cosa sea ensayada o probada.
- 2 Venta al gusto: el contrato depende del gusto del comprador.
- 3 Venta a vistas; constituye propiamente una promesa unilateral de venta.
- 4 Venta por cuenta o medición.
- 5 Venta a precio alzado; en este caso el error de cálculo no da lugar a la rectificación.
- 6 Venta *ad mensuram*, cuando se fija el precio por unidad de medida.
- 7 Venta *ad corpus*, cuando se fija un precio alzado.

## f) Elementos personales

Las partes que intervienen en el contrato de compraventa son el comprador y el vendedor, y ambas partes requieren de la capacidad general para contratar (Artículos 1798, CCDF; 1782, CCH y 1627, CCM), pero el vendedor requiere, además, de la capacidad para disponer del bien, objeto del contrato (Artículos 2269, CCDF; 2251, CCH y 2123, CCM).

También como regla general debe existir libertad para vender o para comprar<sup>21</sup>.

## g) Elementos reales

Son dos los elementos reales del contrato de compraventa: la cosa y el precio.

La cosa vendida debe existir, estar en el comercio, que no exista disposición legal que prohíba su enajenación, que la cosa sea determinada o determinable y que no sea ajena (Artículos 1825 y 2270, CCDF; 1809 y 2252, CCH y 1654 y 2154, CCM).

El precio debe ser cierto (Artículos 2251, CCDF; 2233, CCH y 2105, CCM), en dinero o por lo menos la mayor parte, justo (lo que podría configurar el vicio de lesión), real, serio y verdadero, es decir, cuando se conviene con la intención de que podrá ser exigido.

---

21 SANCHEZ MEDAL, Ramón. Op cit. p. 113.

## h) Elementos formales

La venta sobre muebles es consensual, pues nunca requiere formalidad alguna para su validez (Artículos 2316, CCDF; 2298, CCH y 2170, CCM).

La venta de inmuebles es formal y se requiere:

1 Escritura privada firmada por comprador y vendedor ante dos testigos cuyas firmas se ratifiquen ante Notario, Juez de Paz o Registro Público de la Propiedad, si el valor de la operación no excede de \$500.00 (Artículos 2317, CCDF).

En el estado de Hidalgo, puede hacerse de esa manera cuando no exceda de \$1,000.00 (Artículo 2299, CCH).

2 Endoso del certificado de propiedad. En el Distrito Federal y en el estado de Hidalgo se cuenta con otra disposición, la cual en el caso de que se trate de bienes inscritos en el Registro y cuyo valor no exceda de \$5,000.00 y \$1,000.00, respectivamente, y la venta sea de contado, puede transmitirse el dominio por endoso puesto en el certificado de propiedad y ratificado ante el registrador (Artículos 2321, CCDF y 2303, CCH).

3 Escritura pública, si excede el valor del inmueble de \$5,000.00 para el Distrito Federal o de \$1,000.00 para el estado de Hidalgo (Artículos 2320, CCDF y 2302, CCH).

En el estado de México, toda enajenación de bienes inmuebles requiere de que se realice a través de escritura pública, sin importar el monto de la operación (Artículo 2171, CCM).

4 La venta de bienes inmuebles sólo producirá efectos contra terceros hasta después de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad (Artículos 2322, CCDF; 2304, CCH y 2176, CCM).

f) Obligaciones del vendedor

De la ley se infiere que son seis las obligaciones que tiene el vendedor en el contrato de compraventa (Artículos 2283, CCDF; 2265, CCH y 2137, CCM), las cuales son:

- 1 Conservar la cosa hasta el momento de entregarla materialmente;
- 2 Hacer entrega de la cosa;
- 3 Transmitir la propiedad de la cosa;
- 4 Garantizar por el hecho personal;
- 5 Garantizar por los vicios ocultos de la cosa, y
- 6 Garantizar por la evicción.

j) Obligaciones del comprador

Son dos propiamente las obligaciones del comprador, en el contrato de compraventa, las cuales son:

1. La obligación de pagar el precio (Artículos 2293, CCDF; 2275, CCH y 2147, CCM), y
- 2 La obligación de recibir la cosa (Artículos 2292, CCDF; 2274, CCH y 2146, CCM).

#### k) Modos de terminación

La compraventa puede terminar de dos maneras:

- 1 Por circunstancias o hechos contemporáneos a la celebración del acto, que frustran la compraventa e impiden que esta produzca sus efectos o continúe produciéndolos, como por ejemplo: por la nulidad del contrato.
- 2 Por circunstancias o hechos posteriores a la celebración del contrato, que extingue los efectos derivados de la compraventa válidamente celebrada, como por ejemplo: el agotamiento natural del contrato por el cumplimiento o ejecución de las respectivas obligaciones a cargo de las dos partes y la rescisión del contrato por el incumplimiento de una de las partes (Artículos 2311, CCDF; 2293, CCH y 2165, CCM).

#### V.2.5 Contrato de Permuta

##### a) Concepto

El contrato de permuta es aquel por el que cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra (Artículos 2327, CCDF; 2309, CCH y 2181, CCM).

Quizás el concepto del contrato de permuta más completo lo da Sánchez Román, al definirlo como "un contrato principal, consensual, bilateral, oneroso, conmutativo y traslativo de dominio, por el cual dos personas se obligan a transferirse mutuamente el dominio de una o varias cosas, que al celebrar la permuta pertenecían a cada una de ellas"<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> SANCHEZ ROMAN, Felipe. *Estudios de Derecho Civil*. Madrid. Editorial sucesores de Rivadeneira. Tomo IV. Segunda Edición. 1899-1912. p.660.

Si el precio de la cosa vendida se a de pagar parte en dinero y parte con el valor de otra cosa el contrato será de compraventa cuando la parte en numerario sea igual o mayor que la que se pague con el valor de la cosa. Si la parte en numerario fuese inferior, el contrato será de permuta (Artículos 2250, CCDF; 2232, CCH y 2104, CCM).

Son aplicables a este contrato las reglas de la compraventa, excepto en lo relativo al precio y las que no se opongan a las disposiciones propias de la permuta (Artículos 2331, CCDF; 2313, CCH y 2185, CCM).

b) Aplicación de la permuta a la integración del área de reservas

El contrato de permuta es, en el cuadro de la disciplina urbanística, un instrumento de aplicación que sirve para alcanzar la utilización prevista del suelo (integrar el área de reserva), a través de la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, mediante una contraprestación que consiste en otra cosa que represente por lo menos el cincuenta por ciento del valor de dicho inmueble.

c) Clasificación

La permuta es un contrato sinalagmático, oneroso, conmutativo o aleatorio (si uno de los permutantes transmite la propiedad de la cosa y toma a su riesgo que la otra cosa que se le va a enajenar llegue a existir o no), consensual si recae sobre bienes muebles y formal si versa sobre inmuebles.



d) Elementos personales

Las partes que intervienen en el contrato de permuta son llamadas permutantes y requieren de la capacidad general para contratar (Artículos 1798, CCDF; 1782, CCH y 1627, CCM).

Debe existir libertad para vender y para comprar y además se requiere que detenten la capacidad para disponer de los bienes objeto del contrato (Artículos 2269, CCDF; 2251, CCH y 2123, CCM).

e) Elementos reales

Los elementos reales del contrato de permuta son las dos cosas que se permutan las cuales deben reunir los requisitos de la cosa en la compraventa (existir, estar en el comercio, no estar prohibida su enajenación, que sea determinada o determinable y que no sea ajena). En algunos casos puede haber dinero para nivelar el valor de ambas cosas, debiendo ser tal precio en numerario por una cantidad inferior a la mitad del valor de la cosa que se entrega a cambio (Artículos 2250, CCDF; 2232, CCH y 2104, CCM).

f) Elementos formales

Es un contrato consensual si versa sobre bienes muebles, o formal si recae sobre inmuebles, de acuerdo a lo establecido para la compraventa.

g) Obligaciones generales

Cada permutante tiene las seis obligaciones de un vendedor (señaladas para la compraventa), con las siguientes diferencias:

- 1 Cuando un permutante ha recibido del otro la cosa y teme ser perturbado en su posesión o derecho, si acredita que tal cosa

no era del permutante que se la dió, no puede ser obligado a entregar la cosa que ofreció a cambio, sino que puede devolver la cosa que recibió (Artículos 2328, CCDF; 2310, CCH y 2182, CCM).

- 2 El permutante que ha sufrido la evicción de la cosa que recibió a cambio, puede reivindicar la cosa que él dió si se halla aún en poder del otro permutante, o exigir su valor o el valor de la cosa que le hubiere dado en cambio con el pago de daños y perjuicios (Artículos 2329, CCDF; 2311, CCH y 2183, CCM).

#### h) Modos de terminación

Los modos de terminación de la permuta son los mismos señalados para la compraventa, pero con la circunstancia de que como en la permuta no hay comprador, no se aplican a la misma las normas protectoras relativas a la valorización pericial del demérito de la cosa y del uso de la misma para el caso de la rescisión de la permuta (Artículos 2311, CCDF; 2293, CCH y 2165, CCM), siendo, en este sentido, causa especial de nulidad la invocación de la reversión de uno de los bienes permutados.

### V.2.6 Contrato de Donación

#### a) Concepto

La donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes, debiendo reservarse bienes suficientes para su subsistencia y el cumplimiento de sus obligaciones (Artículos 2332, 2347, 2163 y 2165, CCDF; 2314, 2329, 2145 y 2147, CCH y 2186, 2201, 1991 y 1993, CCM).

Existen casos en los que la Administración Pública, con el propósito de ayudar a instituciones o fundaciones de beneficencia pública o privada, les cede gratuitamente determinados bienes del dominio privado. Los contratos de donación sobre bienes del dominio privado se rigen por normas de Derecho común y sólo proceden los autorizados por la LGBN- (Artículo 71, LGBN).

b) Aplicación de la donación a la integración del área de reservas

El contrato de donación es, en el cuadro de la disciplina urbanística, un instrumento de aplicación que sirve para alcanzar la utilización prevista del suelo (integrar el área de reserva), a través de la transmisión gratuita de la propiedad de bienes inmuebles.

En cuanto que se trate de propiedad del Estado los bienes objeto de éste tipo de contrato deberán observar las determinaciones que establece la LGBN.

c) Clasificación

La donación es un contrato gratuito, generalmente unilateral, pero por excepción bilateral en un sentido amplio en la donación onerosa (Artículos 2334, 2336 y 2368, CCDF; 2316, 2318 y 2350 CCH y 2186, 2190 y 2222, CCM), generalmente formal, pues sólo es consensual cuando recae sobre bienes muebles con valor inferior a \$200.00 (Artículos 2343, CCDF; 2325, CCH y 2197, CCM), principal

y generalmente instantáneo, aunque puede ser de ejecución periódica o de tracto sucesivo (Artículos 2356 y 2775, CCDF; 2338 y 2768, CCH y 2210 y 2627, CCM).

d) **Especies**

La donación puede ser:

- 1 Pura, cuando se otorga en términos absolutos (Artículos 2334 y 2335, CCDF; 2316 y 2317, CCH y 2188 y 2189, CCM).
- 2 Condicional, cuando depende de algún acontecimiento incierto (Artículos 2334 y 2335, CCDF; 2316 y 2317, CCH y 2188 y 2189, CCM).
- 3 Onerosa o con carga, cuando el donatario se obliga a pagar un gravamen o alguna deuda o deudas a favor del tercero o a realizar determinada prestación (Artículos 2334, 2336, 2354 y 2368, CCDF; 2316, 2318, 2336 y 2350, CCH y 2188, 2190, 2208 y 2222, CCM).
- 4 Remuneratoria, cuando se hace en atención a servicios prestados por el donatario al donante y que éste no tenga obligación de pagar (Artículos 2334, 2336 y 2361, fracción IV, CCDF; 2316, 2318 y 2343, fracción IV, CCH y 2188, 2199 y 2215, fracción IV, CCM).
- 5 Antenuptial o entre consortes (Artículos 2361, fracciones II y III, CCDF; 2343, fracciones II y III, CCH y 2215, fracciones II y III, CCM).

6 Las donaciones pueden clasificarse entre vivos (Artículos 2338, CCDF; 2320, CCH y 2192, CCM) y por causa de muerte (Artículos 2339, CCDF; 2321, CCH y 2193, CCM).

7 También existen las donaciones indirectas que forman parte de otro acto jurídico que sirve de soporte, sea este a título gratuito o a título oneroso.<sup>23</sup>

e) Elementos personales

Las dos partes que intervienen son el donante y el donatario.

El donante necesita la capacidad general de ejercicio (remitirse al inciso f) del apartado V.2.4, que se refiere a los elementos personales del contrato de compraventa) y la especial de disponer gratuitamente del bien de que se trate.

El menor puede transmitir por donación los bienes adquiridos con el fruto de su trabajo (Artículos 428, fracción I y 429, CCDF; 502, fracción I y 503, CCH y 410, fracción I y 411, CCM), salvo que se trate de inmuebles, donde requiere autorización judicial (Artículos 435 y 643, fracción I, CCDF; 509 y 719, fracción I, CCH y 417 y 620, fracción I, CCM), esta última restricción también la tienen los menores emancipados.

Para el donatario no se exige la capacidad de ejercicio, ni siquiera que tenga ya la capacidad de goce, pues ésta puede anticiparse por una ficción legal para permitir a un concebido recibir la donación a través de quien lo va a representar (Artículos 2357, CCDF; 2339, CCH y 2211, CCM).

---

<sup>23</sup> SANCHEZ MEDAL, Ramón. Op cit. p. 150.

## f) Elementos reales

El elemento real es la cosa donada, éste debe ser un bien presente, no pudiendo recaer sobre bienes futuros, lo que constituye una excepción a las reglas generales de los contratos (Artículos 2333 y 1826, CCDF; 2315 y 1810, CCH y 2187 y 1655, CCM).

No pueden donarse todos los bienes, ya que el donante debe reservarse los bienes necesarios para su subsistencia, para cumplir con las obligaciones alimenticias a su cargo y para cumplir con las demás obligaciones, lo contrario acarrearía la nulidad del contrato (Artículos 2347, 2348, 2163 y 2165, CCDF; 2329, 2330, 2145 y 2147, CCH y 2201, 2202, 1991 y 1993, CCM).

Sin embargo, es válida la donación de todos los bienes, sin especificar éstos, pero con la salvedad de reservarse algunos de ellos para testar, entendiéndose que corresponde la donación sólo por la mitad de ellos y es válida por no ser en realidad de la totalidad de los bienes del donante (Artículos 2349, CCDF; 2331, CCH y 2203, CCM).

## g) Elementos formales

Sólo la donación de bienes muebles con valor menor de \$200.00 es consensual o verbal (Artículos 2342 y 2343, CCDF; 2324 y 2325, CCH y 2196 y 2197, CCM).

Todas las demás donaciones son formales:

- 1 Requiere hacerse por escrito cuando los bienes son muebles y tienen un valor de \$200.00 a \$5,000.00, en el Distrito Federal y en el estado de México, y de \$1,000.00 como límite superior

en el estado de Hidalgo (Artículos 2344, CCDF; 2326, CCH y 2198, CCM).

- 2 Cuando excede de \$5,000.00 en el Distrito Federal o en el estado de México y de \$1,000.00 en el estado de Hidalgo, la donación de bienes muebles debe versar en escritura pública (Artículos 2344, CCDF; 2326, CCH y 2198, CCM).
- 3 Cuando sea sobre bienes inmuebles se hará en la misma forma que para su venta exige la ley -remitirse a los elementos formales de la compraventa del inciso h) del apartado V.2.4- (Artículos 2345, CCDF; 2327, CCH y 2199, CCM).

La aceptación por el donatario debe ser expresa y bajo la misma forma en que la donación debe hacerse (Artículos 2346, CCDF; 2328, CCH y 2200, CCM).

#### h) Obligaciones generadas

Por lo general sólo tiene obligaciones el donante y consisten en:

- 1 Conservar la cosa antes de la entrega, sólo responde el donante por culpa grave o dolo en la custodia de la cosa hasta su entrega ya que no son aplicables, a éste respecto, las normas de los contratos onerosos a los contratos gratuitos<sup>24</sup>;
- 2 Transmitir el dominio de la cosa donada, y

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 155.

- 3 Responder o garantizar por el hecho personal -aplicandose las reglas relativas a la venta de cosa ajena, con la salvedad de que en caso de evicción, el donante no está obligado a su saneamiento, excepto si así se pactó, para lo cual se deberá fijar un precio que sirva para la indemnización (Artículos 2351, CCDF; 2333, CCH y 2205, CCM).

El donatario casi nunca contrae obligaciones, excepto:

- 1 Cuando el contrato de donación sea bilateral, esto es, en el caso de que se trate de una donación onerosa en la cual el donatario queda obligado a cumplir con las cargas que acepto.
- 2 A recibir la cosa una vez que acepte la donación de lo contrario puede incurrir en responsabilidad (por analogía, Artículos 2292, CCDF; 2274, CCH y 2146, CCM).
- 3 No hay propiamente obligación civil o jurídica de gratitud a cargo del donatario, sino más bien tiene un deber moral aunque su incumplimiento pueda acarrear la revocación de la donación por ingratitud (Artículos 2370 a 2374, CCDF; 2352 a 2356, CCH y 2224 a 2228, CCM).

#### i) Modos de terminación

La donación puede terminar por diversas causas generales, como por el agotamiento natural del contrato, por la nulidad del contrato y por diversas causas específicas, que son:

##### 1 Revocación

Las donaciones, son por regla general, irrevocables, salvo en



los casos declarados por la ley (Artículos 2338, CCDF; 2320, CCH y 2192, CCM).

Dichos casos son:

- Por arbitrio del donante en las donaciones entre consortes, en los estados de Hidalgo y México (Artículos 301 y 306, CCH y 214 y 219, CCM), en tanto que en el Distrito Federal las donaciones entre consortes sólo pueden revocarse cuando exista causa justificada para ello a juicio del Juez (Artículos 228 y 233, CCDF).
- Por superveniencia de hijos al donante que no los tenía (Artículos 2359, CCDF; 2341, CCH y 2231, CCM), o bien por ingratitud del donatario (Artículos 2370, CCDF; 2352, CCH y 2224, CCM).

Este derecho puede ejercerse en un plazo de 5 años en el primer caso (Artículos 2359, CCDF; 2341, CCH y 2213, CCM), y de 1 año en el segundo caso, contado desde que tuvo conocimiento del hecho el donante (Artículos 2372, CCDF; 2354, CCH y 2226, CCM).

Empero, la superveniencia de hijos no es causa de revocación de las donaciones menores de \$200.00, de las remuneratorias, de las antinupciales y ni de las hechas entre consortes (Artículos 2361, CCDF; 2343, CCH y 2215, CCM).

## 2 Rescisión

Sólo puede rescindirse cuando las donaciones son onerosas, y por lo tanto bilaterales, en donde el donatario no cumple con las cargas que se le impusieron (Artículos 1949, 2336, 2337,

2353, 2354, 2355 y 2368, CCDF; 1931, 2318, 2319, 2335, 2336, 2337 y 2350, CCH y 1778, 2190, 2191, 2207, 2208, 2209 y 2222, CCM).

### 3 Reducción de las donaciones

Pueden reducirse las donaciones que impiden al donante cumplir con sus deberes alimenticios (Artículos 2348, 2375 y 2376, CCDF; 2330, 2357 y 2358, CCH y 2202, 2229 y 2230, CCM).

Cuando la donación se hace con la totalidad de los bienes del donante sin reserva alguna de bienes o derechos es nula en su integridad y por tanto no es susceptible de reducción (Artículos 2347, CCDF; 2329, CCH y 2201, CCM).

### 4 Extinción de las donaciones por muerte del donante

Cuando la donación consiste en una pensión o renta vitalicia gratuita, se extingue con la muerte del donante, salvo que éste dispusiere otra cosa (Artículos 2356 y 2775, CCDF; 2338 y 2357, CCH y 2210 y 2229, CCM).

## V.2.7 Contrato de Arrendamiento

### a) Concepto

Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto (Artículos 2398, CCDF; 2385, CCH y 2252, CCM).

b) Aplicación del arrendamiento a la integración del área de reservas

El contrato de arrendamiento es, en el cuadro de la disciplina urbanística, un instrumento de aplicación que sirve para alcanzar la utilización prevista del suelo (integrar el área de reserva), a través de la transmisión del uso o goce temporal de bienes inmuebles, a cambio de un precio cierto.

A pesar de que sea de forma temporal dicha transmisión, es necesario éste instrumento, debido a que permite contar con la superficie necesaria que se dedicará a la reserva para el futuro crecimiento.

c) Clasificación

El arrendamiento es un contrato bilateral, oneroso, comutativo, principal, de tracto sucesivo o de ejecución duradera, que tiene el carácter de *intuitu personae*, aunque, salvo pacto en contrario, no se rescinde por muerte del arrendador ni del arrendatario (Artículos 2480 y 2408, CCDF; 2470 y 2395, CCH y 2334 y 2261, CCM). Además, es consensual el arrendamiento cuando recae sobre muebles y generalmente formal si versa sobre bienes inmuebles.

d) Especies

El arrendamiento puede ser civil, mercantil o administrativo.

El arrendamiento civil se determina por exclusión, es decir, cuando no es mercantil o administrativo, será civil.

Es mercantil exclusivamente cuando recae sobre bienes muebles, existiendo, según el artículo 75, fracción I del Código de Comercio, el propósito de especulación comercial. No se contempla en

esta legislación el arrendamiento de bienes inmuebles. A pesar del propósito de especulación comercial, el arrendamiento de bienes inmuebles es civil, y esto porque el artículo 75 fracción I antes citado, sólo se refiere a los alquileres de cosas muebles realizados con el propósito de especulación comercial.

Se estima que el arrendamiento es administrativo, en atención a la naturaleza de los bienes, cuando éstos pertenecen a la Federación, a los estados o a los municipios, es decir, cuando se trate de bienes propios del Estado (Artículos 2411, CCDF; 2398, CCH y 2264, CCM).<sup>25</sup>

e) Elementos personales

Las partes que intervienen son el arrendador, que da la cosa en arrendamiento; y el arrendatario, que recibe la cosa en arrendamiento.

Ambas partes requieren la capacidad general para contratar (Artículos 1798, CCDF; 1782, CCH y 1627, CCM).

El arrendador debe tener legitimación sobre el bien que va a dar en arrendamiento y no tenerlo dado en arrendamiento a otra persona (Artículos 2401 y 2446, CCDF; 2388 y 2433, CCH y 2255 y 2300, CCM), ni tener limitación legal para celebrar determinados arrendamientos (Artículos 2495, 2914, 2403 y 2446, CCDF; 2485, 2920, 2390 y 2433, CCH y 2349, 2766, 2257 y 2300, CCM), o estar autorizado expresamente por el dueño a través de un poder o una autorización, por ejemplo para subarrendar (Artículos 2480, CCDF; 2470, CCH y 2334, CCM).

<sup>25</sup> ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. *Derecho Civil Mexicano*. México. Editorial Porrúa, S.A. Tomo Sexto, Volumen I. Cuarta Edición. 1981. p. 552.

Existen también algunas incapacidades para ser arrendatario: los funcionarios y empleados públicos y los tutores no pueden tomar en arrendamiento para sí o para sus familiares los bienes que ellos manejan por razón de sus funciones (Artículos 2404, 2405 y 569, CCDF; 2391, 2392 y 644, CCH y 2258, 2259 y 550, CCM).

El arrendador también tiene algunas otras limitaciones, como: no puede dar en arrendamiento un bien que ya ha arrendado por el mismo tiempo (Artículos 2446, CCDF; 2433, CCH y 2300, CCM); no puede tampoco darlo en arrendamiento por un tiempo mayor que el de la hipoteca (Artículos 2914, CCDF; 2920, CCH y 2766, CCM).

Los administradores de bienes pueden arrendarlos (Artículos 2402, CCDF; 2389, CCH y 2256, CCM). Con algunas excepciones como:

1. Los arrendamientos de larga duración o con anticipos considerables de rentas son actos de administración extraordinaria o un acto de dominio, por lo que se necesita del consentimiento del propietario o cláusula especial si se tratare de un apoderado general para actos de administración.
2. Los depositarios judiciales de fincas urbanas embargadas pueden dar en arrendamiento éstas pero con rentas no menores a las vigentes al tiempo de verificarse el secuestro.

f) Elementos reales

Los contratos de arrendamiento tienen tres elementos reales:

1. La cosa, se pueden dar en arrendamiento todos los bienes que pueden usarse sin consumirse: bienes corpóreos y derechos, sobre géneros y aún cosas cuya propiedad no está en el comercio (Artículos 2400, CCDF; 2387, CCH y 2254, CCM).

Se prohíbe dar en arrendamiento los ejidos (Artículos 2400, CCDF; 2387, CCH y 2254, CCM), y derechos que sean estrictamente personales, como los bienes que son objeto de un derecho de uso y habitación (Artículos 2400 y 1051, CCDF; 2387 y 1124, CCH y 2254 y 1124, CCM).

- 2 El precio, no debe consistir precisamente en dinero, sino que el precio puede ser otra cosa, pero siempre debe el mismo precio ser cierto y determinado en calidad y cantidad (Artículos 2399, CCDF; 2386, CCH y 2253, CCM).
- 3 El tiempo, el arrendamiento debe ser temporal como se desprende de su definición (Artículos 2398, CCDF; 2385, CCH y 2252, CCM).

El arrendamiento no puede exceder de 10 años para las fincas destinadas a la habitación, de 15 para las fincas destinadas al comercio y de 20 para las fincas destinadas al ejercicio de una industria (Artículos 2398, CCDF; 2385, CCH y 2252, CCM).

Si el contrato es por tiempo mayor, se reduce el plazo al tope legal que no puede eludirse a través de una promesa de arrendamiento, celebrada al mismo tiempo que el contrato de arrendamiento, para obligarse a dar en arrendamiento por un plazo posterior al pactado en el primer arrendamiento, que exceda en esa forma el límite legal ya que entraña un fraude a la ley. Pero no existe impedimento legal para que el arrendador se obligue a conceder un derecho de preferencia a favor del arrendatario para preferirlo, en igualdad de condiciones, a otra persona a la terminación del arrendamiento para darle un nuevo arrendamiento.

Cabe señalar que el decreto que prorroga los contratos de arrendamiento de las casas o locales, en el Distrito Federal, del 30 de diciembre de 1948, contraviene expresamente lo que dispone el artículo 2398 del CCDF.

No obstante que el tiempo es un elemento esencial del contrato de arrendamiento si las partes lo llegaran a omitir la ley establece normas supletorias o dispositivas en cuanto que en el Distrito Federal conforme al artículo 2448-C del CCDF, la duración mínima del contrato de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a habitación será de un año forzoso. Por otro lado, autoriza la ley a darlo por terminado mediante un preaviso de dos meses de anticipación notificado por una parte a la otra, en caso de que sea predio urbano, y de un año si es predio rústico (Artículos 2478, CCDF; 2468, CCH; y 2332, fracción II, CCM). En el estado de México en caso de que sea el arrendador quien de por terminado el contrato, deberá dar el aviso al arrendatario con seis meses de anticipación, si la finca es urbana y con un año si es rústica.

#### g) Elementos formales

El arrendamiento es consensual cuando recae sobre bienes muebles, aunque en la práctica estos contratos se celebran de ordinario por escrito.

El arrendamiento sobre inmuebles puede ser consensual cuando la renta no exceda de \$100.00 anuales en el Distrito Federal y en el estado de Hidalgo y de \$50.00 mensuales en el estado de México, hipótesis ya muy difícil de darse en la realidad. De tal forma que, puede afirmarse que por regla general el arrendamiento es un contrato formal cuando recae sobre bienes inmuebles puesto que

constar por escrito cuando excede de \$100.00 anuales (Artículos 2406, CCDF y 2393, CCH), o de \$50.00 mensuales (Artículo 2260, CCM).

Debe otorgarse en escritura pública si la renta es superior a \$5,000.00 anuales y se trata de un predio rústico (Artículos 2407, CCDF; 2394, CCH y 2260, CCM).

Debe inscribirse en el registro público de la propiedad para producir efectos contra tercero, cuando el arrendamiento de bienes inmuebles sea por un plazo superior a 6 años o aquellos en que se hayan pactado un anticipo de rentas por más de 3 años (Artículos 3042, fracción III, 3007 y 2446, CCDF y 2893, fracción II, 2859 y 2300, CCM). En el estado de Hidalgo deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles por cualquier valor para producir efectos contra terceros (Artículos 3008, fracción III, 3009 y 2433, CCH).

En cuanto al arrendamiento de bienes del Estado se debe diferenciar entre bienes del dominio público los cuales sólo pueden ser objeto de concesión a particulares y, bienes del dominio privado, los que pueden ser enajenados y ser objeto de los contratos regulados por el derecho común (remitirse al título III, apartado III.1).

#### h) Efectos del contrato

El arrendamiento sólo genera obligaciones o un derecho de crédito para la arrendataria, pero no da nacimiento a un derecho real.

Obligaciones del arrendador, son substancialmente: entregar la cosa en buen estado para el uso convenido o natural de la misma cosa (Artículos 2412, fracción I, CCDF; 2394, fracción I, CCH y 2266, fracción I, CCM), conservar la cosa en buen estado (Artículo



los 2412, fracción II, CCDF; 2399, fracción II, CCH y 2266, fracción II, CCM), garantizar el uso y goce pacífico de la cosa por todo el tiempo del contrato (Artículos 2412, fracción IV, CCDF; 2399, fracción IV, CCH y 2266, fracción IV, CCM), no estorbar de manera alguna el uso de la cosa arrendada, a no ser por causa de reparaciones urgentes o indispensables (Artículos 2412, fracción III, CCDF; 2399, fracción III, CCH y 2266, fracción III, CCM) y responder de los daños y perjuicios que sufra el arrendatario por los defectos o vicios ocultos de la cosa, anteriores al arrendamiento (Artículos 2412, fracción V, CCDF; 2399, fracción V, CCH y 2266, fracción V, CCM).

Obligaciones del arrendatario, son seis a saber:

- 1 Pagar la renta en la forma y tiempo convenidos (Artículos 2425, fracción I, CCDF; 2412, fracción I, CCH y 2279, fracción I, CCM).
- 2 Usar la cosa arrendada precisamente para el destino convenido o en su defecto para el que sea conforme a la naturaleza de la misma cosa (Artículos 2425, fracción III, CCDF; 2412, fracción III, CCH y 2274, fracción III, CCM).
- 3 Conservar la cosa arrendada en buen estado y responder de los perjuicios que sufra la misma por culpa o negligencia del arrendatario o por los de sus familiares, sirvientes o subarrendatarios (Artículos 2425, fracción II, CCDF; 2412, fracción II, CCH y 2274, fracción II, CCM).
- 4 Avisar de las reparaciones necesarias que exija la cosa arrendada y de las novedades dañosas o usurpación que un tercero haya realizado o abiertamente prepare en relación con la cosa

arrendada, so pena de pagar daños y perjuicios al arrendador si omite dar en tiempo oportuno uno u otro aviso (Artículos 2415 y 2419, CCDF; 2402 y 2406, CCH y 2269 y 2273, CCM).

5 Permitir ciertos actos al arrendador en la cosa arrendada antes del término del arrendamiento (artículos 2415 y 2412, fracción III, CCDF; 2402 y 2399, fracción III, CCH y 2269 y 2266, fracción III, CCM).

6 Devolver la cosa arrendada al concluir el arrendamiento, tal como la recibió, salvo lo que hubiere perecido o se hubiere menoscabado por el tiempo o por causa inevitable (Artículos 2429 y 2442, CCDF; 2416 y 2429, CCH y 2283 y 2296, CCM).

#### 1) Modos de terminación

El arrendamiento puede terminar: por haberse cumplido el plazo fijado en el contrato o por la ley o por estar satisfecho el objeto para que la cosa fue arrendada; por convenio expreso; por nulidad; por rescisión; por confusión; por pérdida o destrucción total de la cosa arrendada; por caso fortuito o fuerza mayor; por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública; por evicción de la cosa dada en arrendamiento (Artículos 2483, CCDF; 2473, CCH y 2337, CCM); por caducidad del arrendamiento; por extinción del usufructo al consolidarse la propiedad en una persona distinta del usufructuario que dió la cosa en arrendamiento (artículos 2493, CCDF; 2483, CCH y 2347, CCM); por enajenación judicial del predio si el contrato de arrendamiento se celebró dentro de los 60 días anteriores al secuestro de la finca (Artículos 2495, CCDF; 2485, CCH y 2349, CCM); y por la quiebra del arrendatario (Artículo 153 de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos).

Se debe aclarar que el vencimiento del plazo de duración del contrato no pone fin al arrendamiento, cuando el contrato se prórroga, pudiendo ser esta prórroga:

1. Convencional, es decir la que resulta de un pacto expreso o tácito entre las mismas partes que acuerdan prolongar por más tiempo la vigencia del contrato. En el caso de que el pacto sea tácito (tácita reconducción), que es aquel en que después de vencido el plazo de arrendamiento continúa el arrendatario en el uso de la cosa arrendada sin oposición del arrendador, por un año más en caso de que la finca sea rústica (Artículo 2486, CCDF; 2476, CCH y 2340, CCM), o por tiempo indefinido si se tratare de finca urbana (Artículo 2487, CCDF; 2477, CCH y 2341, CCM).

2. Legal, la cual existe en los siguientes casos:

- En los contratos de inmuebles a plazo fijo y sujetos a régimen común de todo arrendamiento, tiene derecho el arrendatario a solicitar que se le prorrogue la duración del contrato por un año más (Artículos 2475, CCH y 2339, CCM), en el caso del Distrito Federal la prórroga en este sentido es hasta por dos años (Artículo 2448-C, CCDF).
- Ciertos contratos que se encontraban en vigor en el Distrito Federal, al entrar a regir el Decreto sobre prórrogas de arrendamientos del 24 de diciembre de 1948, quedaron prorrogados por tiempo indefinido y por ministerio de ley. Dicho Decreto aún continúa vigente.

En el estado de México se expidió un Decreto semejante al antes citado, publicado en la Gaceta de Gobierno del Esta-

do, el día 19 de enero de 1944, por el cual se prorroga, durante la vigencia del Decreto, los contratos de arrendamiento de inmuebles ubicados en el estado de México.

j) **Contratos de arrendamiento que celebra la administración pública**

Cuando los órganos de la administración pública celebran contratos de arrendamiento con los particulares para la instalación de sus oficinas, generalmente en ellos no se establecen cláusulas exorbitantes del Derecho Civil, ni situaciones que caigan dentro del Derecho Público, sólo tiene un trato especial en cuanto a que la Federación y a los organismos de la Administración Pública, no se les podrá ejecutar, ni ordenar medidas de apremio, (Artículos 4 y 5 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

En la práctica, la Administración Pública cumple fielmente sus obligaciones como arrendataria por lo que no son necesarias las vías de apremio.

**V.2.8 Contrato de Comodato**

a) **Concepto**

El comodato es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible, y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente (Artículos 2497, CCDF; 2487, CCH y 2351, CCN).

Existen casos en los que la Administración Pública, con el propósito de ayudar a instituciones o fundaciones de beneficencia pública o privada, les permite su uso de forma gratuita. Los contratos de comodato sobre bienes del dominio privado se rigen por normas de Derecho común y sólo proceden los autorizados por los artículos 58 y 61 de la Ley General de Bienes Nacionales (Artículo 71, LGBN).

b) Aplicación del comodato en la integración del área de reservas

El contrato de comodato es, en el cuadro de la disciplina urbanística, un instrumento de aplicación que sirve para alcanzar la utilización prevista del suelo (integrar el área de reserva), a través de la transmisión gratuita del uso o goce temporal de bienes inmuebles.

A pesar de que sea de forma temporal dicha transmisión, al igual que el arrendamiento, es necesario éste instrumento, ya que éste permite contar con la superficie necesaria que se dedique a la reserva para el futuro crecimiento.

c) Clasificación

El contrato de comodato es un contrato gratuito, a pesar de que genera obligaciones a cargo de una y otra parte; es traslativo de uso; duradero o de tracto sucesivo; consensual por oposición a formal; principal, pero puede ser también accesorio; *interita personam* por lo que toca a la persona del comodatario ya que este sin permiso del comodante no puede conceder el uso de la cosa a tercera persona (Artículos 2500 y 2515, CCDF; 2490 y 2505, CCH y 2354 y 2369, CCM); no existe la excepción de *non adimpleti contractus* (no se puede rescindir por el incumplimiento de las obligaciones de una de las partes, pues éstas no son interdependientes), ni el derecho de retención (Artículos 2509, CCDF; 2499, CCH y 2363, CCM)

d) Especies

Ordinariamente es un contrato civil pero puede ser mercantil, tal como afirma Planioi, es mercantil, a pesar de ser gratuito, cuan-

do es accesorio de un contrato principal de naturaleza mercantil<sup>26</sup>.

e) Elementos personales

Son elementos personales el comodante, quien concede el uso de una cosa no fungible, y el comodatario, a quien se le concede dicho uso.

A ambas partes les basta la capacidad general para contratar (Artículos 1798, CCDF; 1782, CCH y 1627, CCM).

No es necesario ser dueño de la cosa basta tener autorización especial del dueño, por otro comodante del que él sea comodatario (Artículos 2500, CCDF; 2490, CCH y 2354, CCM) o por un arrendador del cual sea arrendatario el propio comodante (Artículos 2480, CCDF; 2470, CCH y 2334, CCM), para que éste pueda conceder el uso gratuito de la cosa al comodatario.

Sin embargo, por tratarse de un contrato gratuito, no puede un administrador de bienes ajenos dar en comodato los bienes confiados a su guarda sin autorización especial (Artículos 2499, CCDF; 2489, CCH y 2353, CCM).

El uso de la cosa debe hacerse por el comodatario, pues se trata de un contrato *intra personae* (Artículos 2500 y 2515, CCDF; 2490 y 2505, CCH y 2354 y 2369, CCM). Cuando son varios los comodatarios, se establece a su cargo una solidaridad en cuanto a las mismas obligaciones (Artículos 2510, CCDF; 2500, CCH y 2364, CCM).

<sup>26</sup> SANCHEZ MEDAL, Ramón. Op cit. p. 212.

## f) Elementos reales

El objeto del contrato debe ser una cosa no fungible, aunque sea consumible por el primer uso, sólo será comodato si ésta es prestada como no fungible, es decir, para ser restituida idénticamente (Artículos 2498, CCDF; 2488, CCH y 2352, CCM), el objeto de éste contrato es pues, un cuerpo cierto y no géneros. Puede así mismo ser objeto de éste contrato una cosa que no esté en el comercio.

También como elemento real del contrato es la fijación del plazo o la determinación del uso (Artículos 2504 y 2511, CCDF; 2494 y 2501, CCH y 2358 y 2365, CCM).

Si no se determina el plazo o el uso, el comodante podrá exigir la cosa cuando mejor le parezca (Artículos 2511, CCDF; 2501, CCH y 2365, CCM).

El uso de la cosa implica el derecho a servirse de la cosa de manera ordinaria, pero no faculta al comodatario a percibir los frutos o las accesiones de ella, salvo pacto en contrario (Artículos 2503 y 2501, CCDF; 2493 y 2491, CCH y 2357 y 2355, CCM).

## g) Elementos formales

El contrato de comodato no requiere de formalidad alguna para su perfeccionamiento, por lo que es consensual (Artículos 1832, CCDF; 1816, CCH y 1661, CCM). Sin embargo, coincidiendo con Planiol, es conveniente hacerse por escrito para evitar confusión con la donación verbal<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 214.

## h) Efectos del contrato

El contrato de comodato produce obligaciones tanto para el comodante, como para el comodatario.

Son obligaciones del comodatario:

- 1 Conservar la cosa, ya que debe cuidar de ella con toda diligencia, de tal forma que el comodatario debe erogar por su cuenta todos los gastos ordinarios que se requieran para el uso y la conservación de la misma cosa, sin derecho a que le sean reembolsadas tales erogaciones (Artículos 2502 y 2509, CCDF; 2492 y 2498, CCH y 2356 y 2362, CCM).
- 2 No destinar la cosa para un uso distinto al convenido o en su defecto del que sea conforme a la naturaleza de la cosa, por lo que el comodatario sólo responderá del deterioro o de la pérdida de la cosa si ésta se emplea en un uso diverso (Artículos 2504 y 2507, CCDF; 2494 y 2497, CCH y 2358 y 2361, CCM).
- 3 Devolver la cosa individualmente por lo general (Artículos 2511, 2512 y 2497, CCDF; 2501, 2502 y 2487, CCH y 2365, 2366 y 2351, CCM), a menos que la cosa haya perecido por caso fortuito o fuerza mayor, ya que el riesgo de la misma corre por cuenta del comodante. Sin embargo, por excepción debe restituir el comodatario el equivalente de ella, cuando:
  - El deterioro de la cosa sea tal que no sea susceptible de emplearse en su uso ordinario (Artículos 2503, CCDF; 2493, CCH y 2357, CCM).



- Se pierde la cosa por su empleo en uso distinto o por más tiempo del convenido, aún cuando aquella sobrevenga por caso fortuito (Artículos 2504, CCDF; 2494, CCH y 2358, CCM).
- La cosa perece por caso fortuito, y el comodatario haya podido garantizarla empleando la suya propia, o si no pudiendo conservar más que una de las dos, haya preferido la suya (Artículos 2505, CCDF; 2495, CCH y 2359, CCM).
- La cosa haya sido estimada al prestarla, su pérdida es por cuenta del comodatario quien deberá entregar el precio aún cuando sobrevenga por caso fortuito, salvo pacto en contrario (Artículos 2506, CCDF; 2496, CCH y 2360, CCM).

Son obligaciones del comodante:

- 1 Entregar la cosa al comodatario para que use de ella gratuitamente (Artículos 2497, CCDF; 2498, CCH y 2351, CCM).
- 2 Reembolsar al comodatario los gastos extraordinarios y urgentes que hubiera tenido que erogar para conservar la cosa (Artículos 2513, CCDF; 2503, CCH y 2367, CCM).
- 3 Indemnizar al comodatario los perjuicios que causen a éste los defectos de la cosa dada en comodato, siempre que tales defectos no sean conocidos por el comodatario, pero sí del comodante, sin que éste haya dado aviso oportuno de los mismos al propio comodatario (Artículos 2514, CCDF; 2504, CCH y 2368, CCM).

1) Modos de terminación

Son modos de terminación del contrato de comodato:

1 Causas generales son: el agotamiento natural del contrato por el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de él, la nulidad del contrato y la pérdida de la cosa por caso fortuito y sin responsabilidad del comodatario.

2 Causas especiales, son:

- La muerte del comodatario ya que es un contrato *intuitu personae* con respecto a éste (Artículos 2515, CCDF; 2505, CCH y 2369, CCM).
- Denuncia o desistimiento unilatéral del comodante, aún antes de terminar el plazo o uso convenidos, cuando sobreviene, al mismo comodante, necesidad urgente de la cosa o prueba que hay peligro de que ella perezca si continúa en poder del comodatario o si éste ha permitido a un tercero el uso de la cosa, sin consentimiento del propio comodante (Artículos 2512, CCDF; 2502, CCH y 2366, CCM).
- Denuncia o desistimiento unilatéral del comodante cuando no se ha convenido el uso o no se ha fijado el plazo para el mismo, el comodante podrá exigir la cosa cuando mejor le parezca (Artículos 2511, CCDF; 2501, CCH y 2365, CCM). Lo que constituye una derogación a los principios generales en materia de obligaciones, ya que en caso de que no se fije el plazo el acreedor sólo podrá exigirlo hasta después de los 30 días siguientes a la interpelación que se haga, ya sea judicialmente o ya sea extrajudicialmente ante un notario o ante dos testigos (Artículos 2080, CCDF; 2062, CCH y 1909, CCM).

### Conclusiones

- I El crecimiento de la ZMCM debe ser ordenado y encausado para que sea calificado como desarrollo urbano y no solo un crecimiento desmesurado que repercuta en graves problemas representados en primer lugar por el encarecimiento del suelo, que convierte a éste en inaccesible a las clases de bajos ingresos.
- II El crecimiento de la ZMCM se debe ordenar a través del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, en el cual se determine el área sobre la cual se deberá producir el crecimiento urbano.
- III La determinación del área de crecimiento de la Zona Metropolitana en el POZC se debe desarrollar e implementar mediante las declaratorias de reservas territoriales expedidas por las autoridades locales, para lo cual tienen competencia.
- IV Se deben adecuar los ordenamientos jurídicos locales que regulan el desarrollo urbano (LAHM, LAHDUH y LDUDF), a las determinaciones de los artículos 115, fracción V, de la CPEUM y 17, fracción III y 35, fracción III, de la LGAM, que se refieren a la atribución de facultades a los Ayuntamientos, respectivos, para regular y ordenar su desarrollo urbano. Tomando en cuenta, que si de por sí es complejo el subsistema de planeación urbanística, dicha falta de adecuación lo hace aun más complejo.

- V Se debe evitar, en la medida de lo posible, que la CORETT continúe su actividad regularizadora, de la forma en que actualmente lo realiza, ya que si por un lado soluciona requerimientos inmobiliarios, por el otro, contribuye al desorden urbano y provoca que el Estado, posteriormente, dilapide el gasto público en dotar de infraestructura y equipamiento a zonas que crecen en forma desordenada.

Con lo mencionado en el párrafo anterior sólo se beneficia a un sector de la población, que es el que requiere la regularización y se afecta a la generalidad, debido a las cargas tributarias que se impongan para poder dotar de infraestructura y equipamiento a dichas superficies.

- VI La determinación del área de crecimiento en el POZC hará posible su cumplimiento y seguimiento considerando la jerarquía que tiene dicho instrumento, debido a que en él intervienen los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipios).
- VII Por la jerarquía del POZC, es necesario que exista una adecuada homogeneidad en los instrumentos de planeación que inciden en la zona conurbada del centro del País, y por tanto en el área de crecimiento de la Zona Metropolitana, a fin de lograr la unidad y complementariedad en los objetivos, así como en las políticas, estrategias y metas de la planeación sobre dicha zona.
- VIII La administración de las reservas territoriales de la ZMCM, para su incorporación al proceso de urbanización, deberá estar a cargo de los comités estatales de reservas territoriales, ya que estos son los organismos locales especializados en la materia.

- IX La integración del área de reservas deberá llevarse a cabo conforme a las estrategias operativas planteadas, respetando las instituciones de derecho, que caracterizan a nuestro País, de tal forma que la autoridad no abuse de las atribuciones que le corresponden.
- X El Estado debe apartarse de la posición solapadora con que ha venido actuando al regularizar los asentamientos humanos que se establecen sobre tierras ejidales y comunales y que contribuyen al desorden urbano al ser ilegalmente enajenados por los integrantes y representantes de los núcleos de población titulares. Esto se podría reducir y hasta evitar con un estricto control sobre el sector campesino por parte de las autoridades respectivas, además de los correspondientes estímulos a la producción agraria, para que ésta pase de los simples niveles de subsistencia, y no continúen con sus enajenaciones ilegales. Por otra parte también deberá tomar en cuenta los requerimientos de tierra para crecimiento urbano.
- XI El crecimiento del área urbana de la ZMCM implica un cambio, el cual se debe realizar de acuerdo a un orden preestablecido. El referido orden lo proporciona el sistema jurídico, por lo que se debe apegar a éste el proceso de planeación del desarrollo urbano de dicha zona.
- XII Se puede afirmar que el futuro es menos agobiante si el desarrollo de las zonas conurbadas, y en general de los centros de población, se produce por los causes de la planeación.

## Anexo 1

**Procedimiento Expropiatorio de Bienes Inmuebles  
de Propiedad Privada a Nivel Federal,  
del Distrito Federal y del Estado de Hidalgo,  
de Acuerdo con la LE y la LEH**

- 0-1 Inicio de actividades.
- 1-2 El Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Estado, según el caso, declara la causa de utilidad pública que justificará a la expropiación (Artículos 1o. y 2o.).
- 2-3 El Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Estado, según el caso, hace la declaratoria de expropiación respectiva (Artículo 2o.).
- 3-4 El Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Estado, según el caso, por conducto de la dependencia, entidad u organismo competente, tramita el expediente de expropiación (Artículo 3o.).
- 4-5 El Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Estado, según el caso, ordena la publicación de la declaratoria de expropiación mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial en el estado de Hidalgo; e indicando, entre otras, la fijación (con base en la cantidad que, como valor fiscal del bien, figure en las oficinas catastrales o recaudadoras), forma y plazo en que la indemnización deberá pagarse, que nunca será mayor de diez años (Artículos 4o., 10 y 20).
- 5-6 El Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Estado, según el caso, ordena la notificación personal de la declaratoria en el domicilio de los afectados (Artículo 4o.).
- 6-7 El Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Estado, según el caso, ignora el domicilio de los afectados (Artículo 4o.).

- 7-8 El Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Estado, según el caso, ordena nuevamente la publicación de la declaratoria de expropiación, en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial en el estado de Hidalgo, para que surta efectos de notificación personal (Artículo 4o.).
- 6-10 Los propietarios afectados interponen el recurso administrativo de revocación en contra de la declaratoria de expropiación, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, ante la dependencia, entidad u organismo que haya tramitado el expediente de expropiación (Artículos 5o. y 6o.).
- 6-9 Los afectados no interponen el recurso administrativo de revocación (Artículo 7o.).
- 10-11 El recurso es resuelto en contra de las pretensiones de los recurrentes (Artículo 7o.).
- 10-12 El recurso es resuelto a favor de las pretensiones de los recurrentes (Artículo 7o.).
- 12-22 La autoridad administrativa deja sin efectos la declaratoria de expropiación (Se infiere del artículo 7o.).
- 11-13 La autoridad administrativa procede a la ocupación del bien expropiado (Artículo 7o.).
- 13-14 Los propietarios afectados controvierten el monto de la indemnización, consignando tal situación ante Juez competente (Artículo 11).

El Juez competente fija a las partes un término de tres días para que designen a sus peritos, apercibiéndolos de que, en caso de no designarlos, lo hará él en su rebeldía; previéndolos para que, de común acuerdo designen un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, también lo designará él mismo (Artículo 11).

Las partes interesadas designan perito (Se infiere del artículo 11).

Las partes interesadas no designan perito (Se infiere del artículo 11).

El Juez en rebeldía de las partes hace la designación del perito (Artículo 12).

El Juez fija a los peritos un plazo que no excederá de sesenta días para que rindan su dictamen (Artículo 15).

Los peritos emiten su dictamen (Se infiere del artículo 15).

Los peritos no emiten su dictamen (Se infiere del artículo 15).

Los peritos están de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito (Artículo 16).

El Juez de plano fija el monto de la indemnización (Artículo 16).

Los peritos no están de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito (Se infiere del artículo 16).

El Juez llama al perito tercero, para que dentro de un plazo que no excederá de treinta días, rinda su dictamen (Artículo 16).

El Juez con vista a los dictámenes de los peritos resuelve dentro del término de diez días, favorablemente al impugnante (Artículo 16).

El Juez con vista a los dictámenes de los peritos resuelve dentro del término de diez días, desfavorablemente a los intereses del impugnante (Artículo 16).



El Juez en su resolución judicial fija el monto de la indemnización (Se infiere del artículo 17).

13-15 Los propietarios afectados no controvierten el monto de la indemnización. (Artículo 11).

14-16 Se procede al otorgamiento de la escritura respectiva (Artículo 17).

16-17 El interesado firma la escritura (Se infiere del artículo 17).

17-18 El interesado no firma la escritura (Artículo 17).

18-19 El Juez firma la escritura en la rebeldía del interesado. (Artículo 17).

19-20 El Estado, la dependencia, entidad u organismo a favor de quien se haya realizado la expropiación, procede al pago de la indemnización, dentro de un término que no excederá de diez años (Artículos 10, 19 y 20).

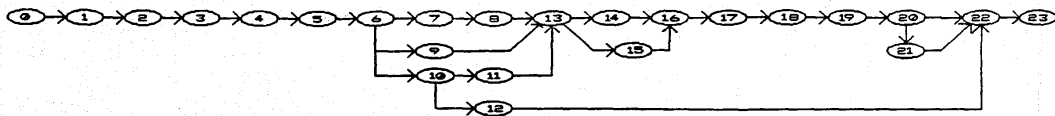
20-22 La autoridad administrativa ocupante, destina los bienes expropiados al fin que dió origen a la expropiación, dentro de un término legal de cinco años. (Se infiere del artículo 9o.).

20-21 La autoridad administrativa ocupante, no destina los bienes expropiados al fin que les dió origen, dentro de un término legal de cinco años. (Artículo 9o.).

21-22 El propietario afectado reclama la reversión del bien expropiado o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación. (Artículo 9o.).

22-23 Fin de actividades.

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE BIENES INMUEBLES  
DE PROPIEDAD PRIVADA A NIVEL FEDERAL,  
DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE HIDALGO  
DE ACUERDO CON LA LE Y LA LEH



## Anexo 2

**Procedimiento Expropiatorio de Bienes Inmuebles  
de Propiedad Privada en el Estado de México  
de Acuerdo con la LEM**

- 1-2 Inicio de actividades.
- 2-3 Cualquier autoridad o particular solicita al Ejecutivo del Estado la expropiación con base en una causa de utilidad pública (Artículos 1o., 2o. y 3o.).
- 2-6 El Ejecutivo del Estado inicia el procedimiento de expropiación con base en una causa de utilidad pública (Artículo 1o. y 2o.).
- 3-4 El Ejecutivo del Estado da entrada a la solicitud de expropiación (Artículo 5o.).
- 4-5 El Ejecutivo del Estado emplaza al propietario en el domicilio señalado o mediante una publicación en la Gaceta de Gobierno, en caso de que éste se ignore, para que dentro de cinco días improrrogables, comparezca a deducir los derechos que juzgue pertinentes (Artículo 5o.).
- 5-6 El Ejecutivo del Estado hace la declaratoria de expropiación respectiva, previa justificación de la causa de utilidad pública y del monto de la indemnización (con base en la cantidad con que

aparezca el bien inscrito en las oficinas catastrales o recaudadoras). (Artículos 2o., segundo párrafo, 5o. y 11).

- 6-7 El Ejecutivo del Estado ordena la publicación, en La Gaceta de Gobierno, de la declaratoria de expropiación, por una sola vez, la cual surte efectos de notificación a los interesados (Artículo 7o.).
- 7-8 Los propietarios afectados interponen el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria de expropiación, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la misma, el cual se deberá resolver dentro de un plazo de quince días (Artículo 8o.).
- 7-9 Los afectados no interponen el recurso administrativo de revocación (Artículo 9o.).
- 8-10 El recurso es resuelto en contra de las pretensiones de los recurrentes (Artículo 9o.).
- 8-11 El recurso es resuelto a favor de las pretensiones de los recurrentes (Artículo 9o.).
- 11-22 La autoridad administrativa deja sin efectos la declaratoria de expropiación (Se infiere del artículo 9o.).
- 10-12 La autoridad administrativa procede a la ocupación del bien expropiado (Artículo 9o.).
- 12-13 El propietario afectado o su representante está de acuerdo con el monto de la indemnización (Artículo 10).

13-14 Se procede al otorgamiento de la escritura correspondiente (Artículo 10).

12-15 El propietario afectado controvierte el monto de la indemnización (Artículo 12).

El Director General de Hacienda del Estado promueve el juicio pericial ante el Juez de primera instancia del distrito judicial donde este ubicado el bien expropiado (Artículo 12, 12 y 32, LEM y 211 de la CPM).

El Juez fija a las partes un término de tres días para que designen peritos, apercibiéndolas de que en caso de no hacerlo, los designará él en su rebeldía y previniéndolas para que de común acuerdo designen un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren también lo designará el Juez (Artículo 13).

Las partes interesadas designan perito (Se infiere del artículo 13).

Las partes interesadas no designan perito (Se infiere del artículo 13).

El Juez en rebeldía de las partes hace la designación del perito (Artículo 14).

El Juez fija a los peritos un plazo que no excederá de treinta días para que rindan su dictamen (Artículo 17).

Los peritos emiten su dictamen (Se infiere del artículo 17).

Los peritos no emiten su dictamen (Se infiere del artículo 17).

Los peritos están de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito (Artículo 18).

El Juez de plano fija el monto de la indemnización (Artículo 18).

Los peritos no están de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito (Artículo 18).

El Juez llama al perito tercero, para que dentro de un plazo que no excederá de veinte días, rinda su dictamen (Artículo 18).

El Juez con vista a los dictámenes de los peritos resuelve, dentro del término de diez días, favorablemente al impugnante (Artículo 18).

El Juez con vista a los dictámenes de los peritos resuelve, dentro del término de diez días, desfavorablemente a los intereses del impugnante (Artículo 18).

El Juez en su resolución judicial fija el monto de la indemnización (Artículo 19).

15-16 Se procede al otorgamiento de la escritura respectiva (Artículo 19).

16-17 El interesado firma la escritura (Se infiere del artículo 19).

17-18 El interesado no firma la escritura (Artículo 19).

18-19 El Juez firma la escritura en rebeldía del interesado (Artículo 19).

14-20 El Estado o Municipio, la corporación, la empresa autorizada o  
19-20 el particular que resulte beneficiado, o en cooperación con las mismas, procede al pago de la indemnización, dentro de un término que no excederá de veinte años (Artículo 6, 11, 21 y 22).

El Ejecutivo del Estado fija el monto de la cooperación, mediante acuerdo que publica en la Gaceta de Gobierno, señalando quienes están obligados a cubrir el importe de la misma, especificando el monto, plazos y condiciones en que deben hacerlo, apercibiéndolos con el ejercicio del procedimiento económico-coactivo que establece la Ley General de Hacienda, para el caso de incumplimiento (Artículo 30).

20-22 Los bienes expropiados son destinados al fin que dió origen a la expropiación dentro del término legal de seis años (Se infiere del artículo 31).

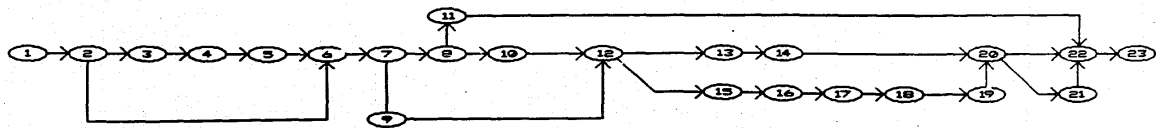
20-21 Los bienes expropiados no son destinados al fin que les dió origen dentro del término legal de seis años (Artículo 31).

21-22 El propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien expropiado, previa devolución al Estado de la cantidad que hubiere recibido por concepto de indemnización (Artículo 31).

22-23 Fin de actividades.



PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE BIENES INMUEBLES  
DE PROPIEDAD PRIVADA EN EL ESTADO DE MEXICO  
DE ACUERDO CON LA LEM



## Anexo 3

**Procedimiento Expropiatorio de Bienes  
Ejidales y Comunales**

- 1-2 Inicio de actividades.
- 2-3 Los interesados que pretendan la fundación, mejoramiento o crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales, presentan solicitud por escrito debidamente requisitada, ante el titular de la SRA (Artículos 27, fracción VI, CPEUM; lo., fracciones XI y XII, LE; 63, fracción II, LGBN; 37, fracciones I y VIII, LOAPF; 112, fracción VI, 113, 117, 122, fracción II y 343, LFRA; 19, RISRA; 1.1.2, MOGSRA y VI-A, MPETEC).
- 3-4 El titular de la SRA, turna la solicitud a su Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación (Artículo VI-A, MPETEC).
- 4-5 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, analiza la solicitud (Artículos VI-A, MPETEC y 1.1.2, MOGSRA).
- 5-6 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, no considera ajustada conforme a derecho la solicitud (Se infiere de los artículos VI-A, MPETEC y 1.1.2, MOGSRA).

- 6-3 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, devuelve la solicitud al titular de la SRA (Se infiere de los artículos VI-A, MPETEC y 1.1.2, MOGSRA).
- 5-7 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, considera ajustada conforme a derecho la solicitud (Artículos VI-A, MPETEC y 1.1.2, MOGSRA).
- 7-8 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, notifica por oficio, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad federativa, la solicitud al Comisario Ejidal del núcleo afectado (Artículos 344, LFRA y VI-A MPETEC).
- 8-9 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación solicita opinión al Gobernador de la entidad federativa, para que manifieste lo que a su derecho convenga, respecto de la expropiación, dentro de un plazo de treinta días (Artículos 344, LFRA y VI-A MPETEC).
- 8-10 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación solicita opinión a la Comisión Agraria Mixta, para que manifieste lo que a su derecho convenga, respecto de la expropiación, dentro de un plazo de treinta días (Artículos 344, LFRA y VI-A, MPETEC).
- 8-11 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación solicita al Banco Oficial que opere con el ejido, para que manifieste lo que a su derecho convenga, respecto de la expropiación, dentro de un plazo de treinta días (Artículos 344, LFRA y VI-A, MPETEC).
- 8-12 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación solicita a la SEDUE, para que manifieste lo que a su derecho convenga, respecto de la expropiación, dentro de un plazo de treinta días (Artículo IV-B, MPETEC).

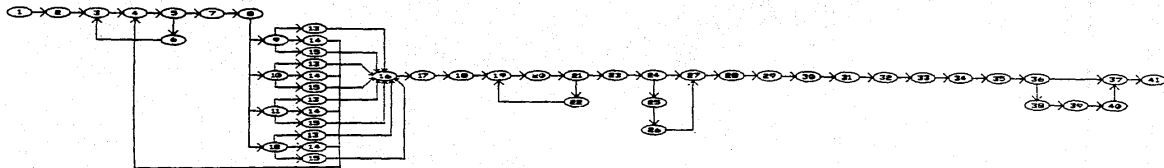
- 9-15 El Gobernador de la entidad federativa emite opinión favorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 10-15 La Comisión Agraria Mixta emite opinión favorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 11-15 El Banco Oficial con el que opera el ejido emite opinión favorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 12-15 La SEDUE emite opinión favorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 9-14 El Gobernador de la entidad federativa emite opinión desfavorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 10-14 La Comisión Agraria Mixta emite opinión desfavorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 11-14 El Banco Oficial con el que opera el ejido emite opinión desfavorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 12-14 La SEDUE emite opinión desfavorable (Se infiere del artículo 344, LFRA).
- 9-13 El Gobernador de la entidad federativa no emite opinión (Artículo 344, LFRA).
- 10-13 La Comisión Agraria Mixta no emite opinión (Artículo 344, LFRA).
- 11-13 El Banco Oficial con el que opera el ejido no emite opinión (Artículo 344, LFRA).
- 12-13 La SEDUE no emite opinión (Artículo 344, LFRA).

- 15-16 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, proseguirá con los trámites tendientes a la expropiación de bienes ejidales y comunales (Artículo 344, LFRA).
- 16-17 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, manda practicar los trabajos técnico-informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud (Artículo 344, LFRA y VI-A, MPETEC).
- 17-18 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, solicita a la SEDUE, para que por conducto de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes e Inmuebles practique el avalúo correspondiente (Artículo 344, LFRA).
- 18-19 Al cumplimiento de las actividades anteriores, la Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, integra el expediente (los trámites que se refieren a las actividades anteriores deberán concluirse dentro de los noventa días después de iniciado el procedimiento). (Artículos 344 y 345, LFRA).
- 19-20 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, elabora el proyecto de Decreto Presidencial (Artículo 121, LFRA).
- 20-21 El proyecto de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, es sometido a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario.
- 21-23 El proyecto elaborado por la Dirección de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, es aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario.
- 21-22 El proyecto elaborado por la Dirección de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, no es aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario.

- 23-24 El proyecto aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario, es sometido a la consideración y firma, en su caso, del Presidente de la República (Artículo 345, LFRA).
- 24-27 El Presidente de la República firma el proyecto y lo eleva al rango de resolución definitiva (Artículo 346, LFRA).
- 24-25 El Presidente de la República modifica el proyecto (Se infiere del artículo 345, LFRA).
- 25-26 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, da cumplimiento a la modificación ordenada por el Presidente de la República.
- 27-28 El Decreto que resuelve sobre la expropiación, se publica en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad federativa donde se encuentran ubicados los bienes ejidales y comunales expropiados (Artículo 346, LFRA).
- 28-29 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, verifica que la indemnización fijada en el Decreto sea cubierta debidamente, o bien, que su pago haya sido garantizado (Artículo 346, LFRA).
- 29-30 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, remite a la Delegación Agraria, una orden de ejecución con copias del Decreto, a fin de que proceda a ejecutarlo (Artículo 346, LFRA).
- 30-31 La Delegación Agraria notifica a las autoridades ejidales, a los propietarios afectados y colindantes y a la Comisión Agraria Mixta para que asistan a la diligencia de posesión (Se infiere del artículo 346, LFRA).
- 31-32 La Delegación Agraria practica la diligencia de posesión y levanta las actas en las que conste que se ha cumplimentado el Decreto.

- 32-33 El Decreto se inscribe en el Registro Agrario Nacional (Artículo 446, fracción III, LFRA).
- 33-34 El Decreto se inscribe en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.
- 34-35 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, expide los títulos sobre los bienes expropiados, insertando la cláusula referente a que: si los bienes objeto de la expropiación no se destinan al fin para el cual fueron expropiados, el FONAFE podrá demandar la reversión de dichos bienes (Artículos 126 y 347, LFRA).
- 35-36 La Dirección General de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación, inscribe los títulos en el Registro Agrario Nacional (Artículo 347 y 446, LFRA).
- 36-37 Los bienes expropiados se destinan al fin indicado en el Decreto Expropiatorio (Se infiere del artículo 126, LFRA).
- 36-38 Los bienes expropiados no se destinan al fin indicado en el Decreto Expropiatorio o transcurrido un plazo de cinco años no se satisface el objeto de la expropiación (Artículo 126, LFRA).
- 38-39 EL FONAFE podrá demandar la reversión de los bienes (Artículo 126, LFRA).
- 39-40 El FONAFE ejercita las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes de los cuales demanda la reversión. (LFRA 126)
- 40-37 Opera la reversión y los bienes se destinan al apoyo financiero de las actividades industriales en ejidos y comunidades (Artículo 126, LFRA).
- 37-41 Fin de actividades.

PROCEDIMIENTO SUPLEMENTARIO DE  
SISTEMAS EJECUTIVOS Y COMUNALES





**Bibliografía**

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, S.A. Quinta edición actualizada. 1983. p. 738.

ALBALADEJO, Manuel. *Instituciones de Derecho Civil. Derecho de las Cosas*. Madrid. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Primera edición. 1964. p. 495.

ALVAREZ-GENDIN, Sabino. *El Dominio Público. Su naturaleza Jurídica*. Barcelona. Bosch, Casa editorial. Primera edición. 1956. p. 213.

ALVAREZ-GENDIN, Sabino. *Tratado General de Derecho Administrativo*. Barcelona. Bosch, Casa editorial. Dos tomos. Primera edición. 1958.

*Asentamientos Humanos en México*. Secretaría de la Presidencia. Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V. 1976. p. 143.

*Bases para la Presentación de Propuestas de Constitución de Reservas Territoriales Patrimoniales*. SEDUE. Subsecretaría de Desarrollo Urbano. Dirección General de Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano. Segunda Versión. Junio de 1984.

BASSOLS COMA, Martín. *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Revista de Derecho Urbanístico, Enero-Febrero, 1981, número 71. Madrid. Editorial Montecorvo. 1981. p. 216.

BERTHELEMY, H. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris. Rousseau & Cie. Editeurs. 13a. edición. 1933. p. 1186.

BETTELHEIN, Charles. **Planeación y Crecimiento Acelerado**. México. Fondo de Cultura Económica. 1975. p. 545.

CAMPOS VENUTI, G. **La Administración del Urbanismo**. Barcelona. Editorial Gustavo Gili, S.A. 1971. p. 387.

CASTAN TOBERAS, José. **La Propiedad y sus Problemas Actuales**. Madrid. Instituto Editorial Reus. Segunda edición revisada y ampliada. 1963. p. 152.

CHAVEZ PADRON, Martha. **El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos**. México. Editorial Porrúa, S.A. Quinta edición. 1986. p. 352.

COLIN, Ambrosio y CAPITANT, H. **Curso Elemental de Derecho Civil**. Traducción de la última edición francesa por la redacción de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, con notas sobre el Derecho civil español por Demófilo de Buen. Madrid. Instituto Editorial Reus. 2a. edición española revisada y puesta al día por Manuel Battle. 1943. p. 728.

Convocatoria para participar en el concurso No. SSAH028-81, que se refiere al estudio: **Manual para la operación de los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población. Adquisición, control, oferta y regularización de la tenencia del suelo para el desarrollo urbano**. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 1981.

CORTINA, José Manuel. **La Función Social de la Propiedad, según la Constitución Política de Cuba**. La Habana, Cuba. Volumen primero. 1946. p. 235.

DEGNI, Francisco. **La Compraventa**. Traducción por Francisco Bonet Ramón. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado (Serie B, Monografías Fundamentales del Derecho Privado y Público, Col. XXXVI). 1957. p. 447.

DUGUIT, León. *Traité de droit constitutionnel*. París. Ancienne Librairie Fontemoing & Cia. Editeurs. 3a. edición. Cinco volúmenes. 1924-1930.

ENTRENA CUESTA, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid. Editorial Tecnos. 4a. edición. 1973. p. 672.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Traducción de la octava edición alemana por Sabino A. Gendín. Barcelona. Editorial Labor, S.A. 1933. p. 362.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimacuarta edición. 1985. p. 506.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. México. Editorial Cajica. Segunda edición. 1965. 943.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public a l'usage des étudiants en licence et en doctorat es sciences politiques*. París. Editorial Recueil Sirey. 10a. edición. 1921. p. 942.

HERVEY, David. *Urbanismo y Desigualdad Social (Social Justice And The City)*. Traducción de María González Arenas. México. Siglo Veintiuno Editores. 3a. edición. 1979. p. 340.

IBARROLA, Antonio De. *Derecho Agrario. El Campo, Base de la Patria*. México. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. 1975. p. 862.

IRACHETA C., Alfonso X. *El Suelo Recurso Estratégico para el Desarrollo Urbano*. Toluca, Edo. de México. Gobierno del Estado de México. Universidad Autónoma del Estado de México. 1984. p. 504.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1980. México. Mayo Ediciones S. de R. L. Pleno. Primera parte. 1980. Tesis 29. p. 543. (p.p. 605).

Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1985. **Apéndice al Semanario Judicial de la Federación**. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1985. Tesis 367. p. 624. (p.p. 981).

Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1985. **Apéndice al Semanario Judicial de la Federación**. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1985. Tesis 366. p. 624. (p.p. 981).

Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1975. **Apéndice al Semanario Judicial de la Federación**. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1975. Tesis 391. p. 649. (p.p. 1153).

Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación 1917-1954. **Apéndice al Semanario Judicial de la Federación**. Tercera parte. Segunda Sala. México. Mayo Ediciones, S. de R. L. 1954. Tesis 471. p. 7-5. (p.p. 976).

LABAND, Paul. *Handbuch der politik*. Berlín. Editorial Walther Rothschild. 1914. 2 tomos en 3 volúmenes.

LOPEZ VELARDE, Oscar. *Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México*, en *Anuario Jurídico del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Número 11. México. Julio de 1979.

LUNA TRAILL, Jaime. *Memoria del Seminario sobre la Población y el Desarrollo Regional y Urbano*. Consejo Nacional de Población, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Gobierno del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes, Ags. Septiembre de 1982. p. 224.

MAYER, Otto. *El Derecho Administrativo Alemán*. Traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin. Buenos Aires. Editorial Depalma. 3 volúmenes. 1950-1951.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. *Derecho Agrario*. México. Editorial Harla, S.A. de C.V. Primera edición. 1967. p. 537.

PUGLIATTI, Salvatore. *La proprietà nel nuovo diritto*. Milán. Giuffrè Editore. 1954. p. 235.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. México. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición. Seis Tomos. 1961.

RUBIO DEL CUETO, Ernesto. *La Vertiente Concertada en el Sistema Nacional de Planeación, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Editorial Porrúa, S.A. 1961. p. 620.

RUIZ-MASSIEU, José Francisco. *Derecho Urbanístico, en Introducción al Derecho Mexicano*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Dos tomos. Primera edición. 1961.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Editorial Porrúa, S.A. 1961. p. 620.

SANCHEZ MEDAL, Ramón. *De los Contratos Civiles*. México. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. 1973. p. 445.

SANCHEZ ROMAN, Felipe. *Estudios de Derecho Civil*. Madrid. Editorial Sucesores de Rivadeneyra. Segunda edición. 6 tomos en 9 volúmenes. 1899-1912.

SAENZ ARROYO, José. **Bases Constitucionales de la Planeación en México, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.** Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Editorial Porrúa, S.A. 1981. p. 620.

**Semanario Judicial de la Federación.** Quinta Epoca. México. Antigua Imprenta de Murguía. Tomo L. 1938. p. 880.

**Semanario Judicial de la Federación.** Quinta Epoca. México. Antigua Imprenta de Murguía. Tomo CXXXII. 1957. p. 547.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo.** México. Librería de Manuel Porrúa, S.A. Tercera edición. 1965. p. 1174.

SILVA-HERZOG, Jesús; GONZALEZ-AVELAR, Manuel y CORTINAS-PELAEZ, J. **Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX.** México. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. 1977. p.788.

SPANTIGATI, Federico. **Manual de Derecho Urbanístico (Manuale di Diritto Urbanistico).** Traducción española por Traducciones Diorki. Madrid. Editorial Montecorvo. Primera edición española. 1973. p. 450.

SUSTAETA ELUSTIZA, Angel. **Propiedad y Urbanismo. Lo urbanístico como límite del derecho de propiedad.** Madrid. Editorial Montecorvo, S.A. Primera edición. 1978. p. 497.

TENA RAMIREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** México. Editorial Porrúa, S.A. 14a. edición revisada y aumentada. 1976. p. 617.

VALDEZ ABASCAL, Rubén. **La Evolución Jurídica del Proceso Presupuestario del México Independiente al México Moderno, en Obra Jurídica Mexicana.** México. Procuraduría General de la República. Tres tomos. 1985.

## Índice

Introducción	I a IV
Advertencia	V
Abreviaturas Utilizadas	VII
<b>TÍTULO I Crecimiento del Área Urbana Actual de la Zona Metropolitana</b>	<b>I a 38</b>
Capítulo I.1 Aspectos Generales	I a 7
I.1.1 Factores externos	1
I.1.2 Efectos Negativos del Crecimiento Po- blacional	3
I.1.3 Demanda de Suelo	3
I.1.4 Repercusiones en Materia Agraria	5
I.1.5 Atención del Sector Público	6
I.1.6 Urbanismo Acelerado y Deterioro Ambiental	7
Capítulo I.2 Incidencia de la Planeación en la Zona Metropolitana de la Ciu- dad de México	7 a 26
I.2.1 Planeación	7
I.2.2 Sistema Nacional de Planeación Demo- crática	9
I.2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	12
I.2.4 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988	16
I.2.5 Programa de Desarrollo de la Zona Me- tropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro	22

Capítulo I.3 Consideraciones Jurídico-Administrativas del Crecimiento del Área Urbana de la Zona Metropolitana	26 a 38
I.3.1 Antecedentes	26
I.3.2 Asentamientos Humanos en Zonas Agrícolas	26
I.3.3 Inseguridad Jurídica	28
I.3.4 Regularización de la Tenencia de la Tierra	28
I.3.5 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	29
I.3.6 Desequilibrio del Sistema de Planeación	31
I.3.7 Carencia de Planeación del Desarrollo Urbano	32
I.3.8 Actividad Planificadora del Estado	33
I.3.9 Zona Conurbada del Área Metropolitana	35
I.3.10 Determinación del Área de Crecimiento de la Zona Metropolitana	35
I.3.11 Función Social de la Propiedad	36
I.3.12 Proyección del Crecimiento del Área Metropolitana	37
I.3.13 Determinación de la Superficie para el Crecimiento de la Zona Metropolitana	37
I.3.14 Planeación de Crecimiento de la ZMCM	38



## TITULO II Determinación del Area de Reservas de la

ZMCM	39 a 79
Capítulo Unico. Ambito Jurídico-Administrativo	39 a 79
II.1 Zonas Conurbadas	39
II.2 Zona Conurbada del Centro del País	40
II.3 Marco Jurídico de las Zonas Conurbadas	40
II.4 Declaratoria de Conurbación	44
II.5 Comisión de Conurbación del Centro del País	45
II.6 Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País	48
II.7 Crecimiento Ordenado de la ZMCM	50
II.8 Determinación del Area de Reservas	51
II.8.1 Datos Previos	51
II.8.2 Función Social de la Propiedad	52
II.8.3 Incongruencias entre los Ordenamientos Jurídicos	54
II.8.4 Declaratorias de Reservas, Usos y Destinos	55
II.8.4.1 Concepto	55
II.8.4.2 Fundamento Constitucional	55
II.8.4.3 Jerarquía	64
II.8.4.4 Contenido	65
II.8.4.5 Efectos	67
II.8.5 Declaratorias de Reservas	78
II.9 Integración del Area de Reservas	79

<b>TITULO III Integración del Area de Reservas. Marco Jurídico (Primera Parte)</b>	<b>80 a 96</b>
Capítulo Unico. Regímenes de Propiedad Dentro del Area de Reservas	80 a 96
III.1 La Propiedad Estatal	80
III.1.1 Aspectos Generales	80
III.1.2 Propiedad de la Federación	84
III.1.3 Propiedad del Distrito Federal y de las Entidades Federativas	87
III.1.4 Propiedad de los Municipios	91
III.2 Propiedad Ejidal y Comunal	93
III.3 Propiedad Privada	95
<b>TITULO IV Integración del Area de Reservas. Estrategias (Segunda Parte)</b>	<b>97 a 130</b>
Capítulo IV.1 Estrategias para Solucionar Incongruencias Jurídicas	97 a 100
IV.1.1 Marco General	97
IV.1.2 Estados de Hidalgo y México	97
IV.1.3 Distrito Federal	98
Capítulo IV.2 Estrategias Operativas Jurídico-Administrativas	100 a 130
IV.2.1 Marco General	100
IV.2.2 Estrategias en Estricto Sentido	102
a) Destino	102

b) Cambio de uso o aprovechamiento de los bienes destinados	103
c) Asignación de bienes del Estado	104
d) Enajenación de bienes inmuebles del Estado	107
e) Expropiación de bienes ejidales y comunales	111
f) Contratación con particulares	114
g) Concertación e inducción a los gobernados	115
h) Adquisición de bienes inmuebles por parte del Estado	120
i) Adquisición de áreas para la integración de reservas territoriales, con apoyo de SEDUE	123
IV.2.3 Comentarios a las Estrategias del Apartado IV.2.2	127
IV.2.4 Estrategia Especial para el Sector Social de Bajos Ingresos	128
IV.2.5 Actuación de la Autoridad	129
IV.2.6 Evitar la Especulación de la Tierra en Perjuicio de la Población de Escasos Recursos	130

**TITULO V Instituciones Jurídicas de Derecho Público y de Derecho Privado Relacionadas con la Integración del Area de Reservas** 131 a 210

<b>Capítulo V.1 Instituciones Jurídicas de Derecho Público</b>	131 a 170
V.1.1 Prólogo	131

V.1.2 La Expropiación de Bienes Particulares	134
V.1.3 La Expropiación en el Ambito Federal, del Distrito Federal y del Estado de Hidalgo	146
V.1.4 La Expropiación en el Ambito del Esta- do de México	153
V.1.5 Expropiación de Bienes Ejidales y Co- munales	159
<b>Capítulo V.2 Instituciones Jurídicas de De- recho Privado</b>	170
V.2.1 Preámbulo	170
V.2.2 Introducción	172
V.2.3 Contrato de Promesa	173
V.2.4 Contrato de Compraventa	176
V.2.5 Contrato de Permuta	183
V.2.6 Contrato de Donación	186
V.2.7 Contrato de Arrendamiento	194
V.2.8 Contrato de Comodato	204
<b>Conclusiones</b>	211
<b>Anexo 1 Procedimiento Expropiatorio de Bienes In- muebles de Propiedad Privada a Nivel Fede- ral, del Distrito Federal y del Estado de Hidalgo de Acuerdo con la LE y la LEH</b>	215

<b>Anexo 2 Procedimiento Expropiatorio de Bienes Inmuebles de Propiedad Privada en el Estado de México de Acuerdo con la LEM</b>	<b>221</b>
<b>Anexo 3 Procedimiento Expropiatorio de Bienes Ejidales y Comunales</b>	<b>229</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>237</b>
<b>Indice</b>	<b>243</b>