

2ej.
77

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



ESTUDIO SOCIOECONOMICO Y JURIDICO DE LA EXPROPIACION PARA ATENCION DE LA VIVIENDA EN MEXICO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

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

SANTOS LEOPOLDO ARROYO GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1986



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.

I N D I C E

INTRODUCCION PROYECTO DE CAPITULADO A DESARROLLAR:

CAPITULO I.

DE LA PROPIEDAD PRIVADA:

1.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES: a) Derechos Reales, b) La Propiedad, c) La Propiedad Privada, d) La Propiedad Pública, e) El Estado, f) Poder, g) Política, h) Sociedad.	1
1.2. DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO DE LA PROPIEDAD.	11
1.3. NOCIONES DE PROPIEDAD Y POSESION.	17
1.4. MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD.	20
1.5. MODOS DE TRANSMISION DE LA PROPIEDAD.	22
1.6. DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DE LA POSESION.	23
1.7. DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DE LA PROPIEDAD.	25

CAPITULO II.

EL ESTADO

2.1. COLECTIVIDAD Y BIEN COMUN.	29
2.2. INTEGRACION DEL ESTADO.	31
2.3. FINES DEL ESTADO.	33
2.4. ATRIBUCIONES DEL ESTADO.	34
2.5. LA SOBERANIA.	35
2.6. LA UTILIDAD PUBLICA	37
2.7. FORMAS DE ADQUISICION DE LA PROPIEDAD POR EL ESTADO.	41

CAPITULO III.

LA EXPROPIACION

3.1. LA PROPIEDAD ORIGINARIA.	50
3.2. LA INDEMNIZACION.	53
3.3. UTILIZACION DE LOS BIENES Y REVERSION.	55
3.4. LA REVOCACION.	57
3.5. CONTROL CONSTITUCIONAL.	59
3.6. LA EXPROPIACION COMO MEDIO DE SATISFACCION DE NECESIDADES COLECTIVAS.	60

CAPITULO IV.

EL DECRETO EXPROPIATORIO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL DIA ONCE DE OCTUBRE DE 1985.

4.1. SU MOTIVACION.	67
4.2. SU FUNDAMENTACION.	71
4.3. SU FINALIDAD.	76
4.4. CONSIDERACIONES ENTRE LA LEGALIDAD DEL MISMO.	80
4.5. OTROS DECRETOS EXPROPIATORIOS.	89

CAPITULO V.

PERSPECTIVAS DEL DECRETO EXPROPIATORIO DEL ONCE DE OCTUBRE DE 1985.

5.1. REPERCUSION SOCIOLOGICA.	93
5.2. REPERCUSION ECONOMICA.	98
5.3. REPERCUSION JURIDICA.	100

CONCLUSIONES.	104
---------------	-----

I N T R O D U C C I O N

La elaboración de este trabajo ha significado para mi un reto, el que comprendo es tan sólo una parte del trámite a seguir para poder culminar mi carrera y obtener mi título que me acredite como "Profesional del Derecho", el que se complementará con un reto aún mayor, mi examen profesional.

Quiero expresar aquí estas ideas, a efecto de que tanto los maestros que deban revisar este trabajo, como cualquier otro interesado que llegue a leerlo, tomen en cuenta el esfuerzo que para mi representó su realización y lo juzguen con benevolencia.

Por principio, representa el primer estudio con aspiraciones de llenar requisitos de seriedad, lógica y conocimientos de la ciencia del Derecho que elaboro y por ser el primer intento al respecto, seguramente presenta deficiencias que para - el más preparado sean evidentes y que en lo personal, ni siquiera advertí.

Además he querido apegarme al concepto de tesis, o sea, el - de expresar mi postura respecto al tema que abordo, lo que, - en mi opinión, es una aventura, pues el haber cumplido con -

el programa de estudios no me da los suficientes méritos para poder afrontar esta situación, por lo que he tratado de ser precavido en mis juicios e interiorizarme en los conceptos, pero se que con los años de práctica que tendré en el ejercicio de mi profesión en poco tiempo me parecerá insuficiente en contenido y quizás errado en conclusiones.

En cuanto al tema, elegí uno de actualidad a efecto de que, aunque se encuentre la tesis con graves deficiencias científicas, su lectura pueda aportar siquiera una inquietud o algún ángulo nuevo para los lectores y llene su fin de investigación y novedad.

Desde luego, la expropiación en sí no es un tema novedoso, pero estimo que la vivienda como necesidad colectiva y la expropiación, como medio de satisfacerla, si lo son, sobre todo al relacionarlas con la zona urbana más grande y poblada del mundo, como lo es la zona metropolitana de la ciudad de México.

Ahora bien, la reciente publicación de la declaración Expropiatoria que expongo, hace que a la fecha se estén discutiendo leyes y acuerdos que la reglamentarán y que pueden variar o confirmar las ideas expresadas, pero no puedo dilatar este trabajo y esperar que se dicten las medidas del caso y se vean sus resultados, pues entonces solamente contendría el trabajo un perfil histórico y poco comprometido con la actua

ción crítica que espero desarrollar en mi vida profesional.

Es por tanto, que con la idea de haber cumplido con los requisitos mínimos de una tesis profesional, me atrevo a presentar este estudio y con él, aspirar a presentar mi examen profesional.

CAPITULO I

DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Para comprender la figura de la expropiación, primero es necesario partir del concepto de propiedad privada, pues la materia de la primera será la segunda, por lo que en el presente Capítulo tomaré en cuenta algunas nociones generales sobre propiedad que resultan trascendentes al objeto de la tesis, así como también me referiré a otros aspectos previos - importantes para la mejor comprensión de la materia del trabajo.

1.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

a) Derechos Reales: Dado que la propiedad es ubicada dentro de los llamados 'Derechos Reales', es indispensable hacer una breve mención al respecto, conceptuándolos como "... derechos oponibles a cualquier tercero, que facultan a su titular para que saque provecho de una cosa; sea en la forma máxima que permite el derecho... o en una forma reducida, como sucede con los diversos 'desmembramientos de la propiedad' ... por ejemplo el derecho de hipoteca o el usufructo". (1)

Como antecedentes, el autor Guillermo Floris Margadants, dice que en el sistema romano, estos derechos se dividían en dos grandes grupos: La propiedad bajo la quiritaria y la bonitaria; y la iure in re aliena, que era de goce y de garantía. (2) Por su parte, en la obra de Rafael De Pina se menciona que "los autores -en las diferentes épocas y pueblos- no se han puesto de acuerdo acerca de los diferentes derechos reales que cabe reconocer como existentes", pero señala que en nuestro sistema legal y atendiendo al Código Civil lo son la posesión, la propiedad, el usufructo, el uso y la habitación, la prenda, la hipoteca, el derecho hereditario, el - - arrendamiento por más de seis años, el derecho de tanteo, la condición resolutoria de la venta, el pacto de reserva y el derecho de retención y agrega que en criterio del autor Rogi na Villegas también lo son la propiedad industrial y la propiedad intelectual. (3)

En cuanto a la naturaleza del Derecho Real, por medio del -- cual una persona se vincula con una cosa y sin detenerme a -- siquiera mencionar las principales teorías sostenidas al res pecto, es de tenerse por válida la postura expresada por el maestro Eduardo García Maynez que en su juicio crítico estima verdadera la Teoría Monista que la equiparación del derecho real a un derecho personal correlativo de una obligación universal negativa que expuso el jurista francés Marcel Planiol (4) y por la cual se explica que en los Derechos Reales-

existen un sujeto activo, un sujeto pasivo y una cosa, siendo que el derecho del primero sobre la cosa es oponible a -- una universalidad de personas que son el sujeto pasivo y que no pueden perturbar al primero en el goce de los derechos -- que detenta sobre la cosa.

b) La Propiedad. Sin recurrir a mayores antecedentes que sólo sirvan para perder la atención al objeto de la tesis, - baste señalar que la propiedad dentro de los antecedentes -- del Derecho Mexicano y en el mismo, unánimemente ha sido reconocida como un Derecho Real.

Dado por válido el juicio crítico enunciado en el último párrafo del inciso anterior, se tiene entonces que siendo la - propiedad un Derecho Real, requiere de la presencia de los - elementos en la relación, o sea sujetos activo y pasivo y ob jeto, siendo que como sujeto activo se tendrá a la persona - que es titular del derecho, como sujeto pasivo a la universa lidad de personas que tienen la obligación de no molestar al primero y como objeto la cosa.

De los muchos conceptos que se han vertido, por simplistas - en su expresión y su gran contenido de ideas, escogí el que - se limita a decir que la propiedad es "... el derecho de go - zar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las esta blecidas por la ley y los derechos de terceros..."⁽⁵⁾, ya -- que además de sencilla y completa se identifica plenamente -

con la conceptualización que se desprende del Artículo 830 del Código Civil en vigor que dispone que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.

Ahora bien, este derecho de propiedad puede ejercerse sobre diferentes cosas y que en derecho se llaman bienes y de los cuales se han realizado diversas clasificaciones, que considero quedan resumidas diciendo que los bienes pueden ser inmuebles o muebles, del poder público o de propiedad de los particulares, mostrencos o vacantes, fungibles o no fungibles, consumibles o no consumibles y divisibles e indivisibles.

c) La Propiedad Privada: De acuerdo a la legislación vigente, conforme a la persona a quien pertenece un bien, la propiedad puede ser relativa a bienes de dominio del poder público o de los particulares, siendo la propiedad privada la que se refiere a los bienes que pertenecen a particulares.

La propiedad privada se ha conceptualizado como "... el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones y modalidades establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad". (6)

Dentro de la tradición histórica y jurídica mexicana, el reconocimiento del derecho de los particulares a la propiedad privada siempre ha existido, aunque participando con otros tipos especiales de propiedad que mencionaré en otro apartado del Capítulo, de tal suerte que los tratadistas de aspectos constitucionales claramente declaran que "La propiedad privada ha sido reconocida como garantía individual a lo largo de todo el constitucionalismo mexicano, a partir de la Constitución de 1814, la cual en su Artículo 34 declaró: -- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal suerte que no contravengan la ley". (7)

La propiedad conforma una de las manifestaciones de las personas, sean físicas o morales, que es su patrimonio y se encuentra tan arraigada en el sentir de los pueblos que se ha identificado como "... una realidad social..." (8)

d) La Propiedad Pública: En el inicio del inciso anterior, señalé la forma como se divide la propiedad conforme a la persona a quien pertenece y si la que se refiere a bienes de dominio de los particulares es la propiedad privada, entonces será pública la que tiene como objeto los bienes de dominio del poder público.

Dado que la Nación es una persona moral, también tendrá como una de sus manifestaciones su patrimonio, que se integrará -

por los bienes que le pertenecen, los cuales le son reconocidos por diversos cuerpos legales, partiendo de la Constitución Política en sus Artículos 27 y 42 al 48 reglamentados - por otros secundarios como el Código Civil y la Ley General de Bienes Nacionales.

La legislación no proporciona mayor concepto al respecto y - tampoco se puede trasladar lo dicho en los puntos anteriores con la variante de ubicar a la Nación como sujeto activo, ya que la naturaleza del uso y goce que se dan a parte de los - bienes que le pertenecen a la Nación es totalmente diversa a la contemplada en otros incisos.

Para comprender la propiedad pública, se debe recurrir a la apreciación de las atribuciones del Estado para conceptuar a esta propiedad como "El conjunto de bienes materiales que -- de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar - sus atribuciones..." (9)

Ese conjunto de bienes es dividido por la legislación común - como pertenecientes a la Federación, a los Estados o a los - Municipios, conforme al Código Civil y los pertenecientes a - la Federación, son divididos en bienes de dominio público y - bienes de dominio privado, esto último por la Ley General de Bienes Nacionales, que a su vez los identifica y enlista.

Debo indicar que acorde con el sistema legal establecido en - la Constitución Política, la propiedad privada resulta del -

derecho que tiene la Nación de transmitir a particulares la tierra y aguas, aunque desde luego cuando se trata de este tipo de bienes, además de que también contempla la llamada 'propiedad directa', o sea la que ejerce la Nación sobre bienes de dominio directo de la misma, que son aquellos elementos y substancias que por su importancia estratégica conviene que se conserven dentro del ámbito de control de la Nación, pero que ya se contemplan como bienes de dominio público por la ley ordinaria antes citada.

e) El Estado: Independientemente a que como casi todas las palabras que se utilizan en la Ciencia Jurídica, la de estado también es equívoca, o sea, tiene varias acepciones, en este punto hago hincapié en esa cuestión, ya que para los efectos de desarrollo de la tesis, debo conceptuar el vocablo desde dos puntos de vista.

Por una parte resulta necesario a cualquier sistema jurídico un lugar, una población y un gobierno para ser aplicado, donde se requiere de una organización o institución que proporcione al menos esos elementos y desde este primer punto de vista debe estimarse a la palabra Estado.

Conforme a este criterio, no se puede realmente hablar de un sistema jurídico o derecho positivo sin un Estado, como tampoco podría contemplarse un Estado sin Derecho.

Muchos autores y teorías han dado al Estado un mero signifi-

cado de organización natural y social, pero en lo personal - considero que solamente puede darse un Estado como tal con - la intervención de normas que lo estructure y sostenga, por lo que para conceptuar esta idea, escogí la siguiente defini ción: "El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en un territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico - que estructura la sociedad estatal para obtener un bien públi co temporal de sus componentes". (10)

La anterior definición la señalo, ya que de la misma se desprenden cinco características o elementos del Estado, que -- son: a) Un pueblo; b) Un territorio; c) Un poder; d) Un or-- den jurídico; y e) Un bien común superior al de cualquiera - de sus miembros.

Al inicio del inciso indiqué que la palabra Estado importaba en la tesis en dos diversas acepciones, ya dicha una de las mismas en los párrafos anteriores, , debo de explicar el - - otro significado.

Conforme a este punto de vista, la palabra Estado también es usada limitando la aceptación al elemento 'poder', o sea a - la persona o grupo de personas que detentan el mando y la so beranía del 'Estado' en la concepción más amplia antes indi- cada.

f) Poder: En lo particular escogí la definición de Estado-ya indicada, de la que se desprenden los cinco elementos señalados, más sin embargo existen muchas diversas teorías que añaden o suprimen elementos característicos al Estado, pero por regla general reconocen siempre al 'poder', siendo la -- excepción las tesis derivadas del Marxismo que consideran -- la posibilidad de que se llegue a una etapa de libre cooperación, donde ya no resulta necesario ese elemento.

Como de lo que estudié he llegado a la conclusión de que resulta imposible pensar en un Estado que no tenga el elemento aludido, es que doy por sentado que 'el poder' tiene que encontrarse siempre para pensar en una organización política.

El elemento 'poder' lo constituye la autoridad que se encarga de coordinar al pueblo para que se alcance el bien común, llamándose también poder público.

El poder público o autoridad tiene encomendadas dos diversas tareas para poder cumplir su misión, las cuales han sido llamadas Gobierno y Administración.

En cuanto a la tarea de Gobierno, se ejerce tanto en el plano internacional como en el interno, en el primero, representando la autoridad al Estado ante otros y, en lo interno, llevando la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista de bien público. (11)

La tarea de administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. (12)

g) Política: La simple agrupación de hombres que establecen entre sí relaciones, intercomunicación de ideas y de servicio es un simple hecho social, pero cuando se estructuran bajo la condición de conseguir un bien común de naturaleza colectiva y superior al de cualquiera de ellos, es un hecho político.

La palabra política se acuñó en Grecia, donde ciudad se expresaba con el vocablo polis y significaba el gobierno de la ciudad.

En la actualidad, política en su acepción más apropiada se refiere a una disciplina que estudia los hechos políticos, teniendo el carácter de ciencia, pero a su vez, tiene otras connotaciones, siendo la más común en su uso la que se refiere a la 'política aplicada', que se conceptúa simplemente como el arte del gobierno. (13)

h) Sociedad: En un sentido general, la sociedad es una "agrupación natural o pactada de personas, con unidad distinta de la de cada cual de sus individuos, constituida para lograr mediante la mutua cooperación, algunos de los fines de la vida". (14)

Sin embargo, en este punto tiene interés solamente la sociedad como agrupación natural, que se identifica con el elemento del estado llamado pueblo, y de cuya reunión y motivos de la misma se han dado muchas teorías, resaltando entre sus -- estudiosos a Platón, Rousseau, Comte y otros.

A este elemento del Estado se le estudia desde diferentes -- ángulos, siendo el más importante para materia de esta tesis el que se lleva a cabo desde el punto de vista de la Sociología y concretamente de la Sociología del Derecho, toda vez - que lo que importará será los tipos de necesidad social que mediante la actuación del poder público se van a satisfacer, los intereses que requieren protección jurídica y la forma - y fuerzas sociales que se emplearán.

1.2. DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO DE LA PROPIEDAD

Ya con anterioridad indiqué que a la propiedad se le ha llegado a conceptualizar como una realidad social, pero para explicarla se han elaborado diversas teorías, que se han tratado de resumir en cinco grupos: de la ocupación, del convenio, - de la ley, del trabajo y de la personalidad.

Siendo necesario escoger alguna de las mismas y ante la problemática de que sólo por el raciocinio puede determinarse - la más conveniente, es que estimo como ciertas las teorías - que se ubican en el último de los grupos y que explican la -

propiedad como una proyección del hombre sobre las cosas⁽¹⁵⁾, ya que, por lo menos, en nuestro medio y con los antecedentes de la personalidad general de las personas que nos rodean y de uno mismo, así se entiende.

Resulta imposible remontarse a los primeros antecedentes de propiedad, por lo que para los fines propios de este trabajo, bastará decir que en Roma, los jurisconsultos, si bien no de finieron el derecho de propiedad, si le encontraron al mismo tres beneficios que resumieron en: a) el jus utendi, o facultad de servirse y aprovecharse de la cosa; b) el jus fruendi, o poder obtener frutos de la cosa; y c) el jus abutendi, o poder disponer libremente de la cosa sin limitación. (16)

Sin embargo, en Roma se empezó a limitar el poder absoluto de disposición de los bienes, teniendo como limitantes diversos derechos de terceras personas.

Originalmente las limitaciones fueron determinadas o por los derechos de otros propietarios, o por la necesidad que tenía la autoridad de mantener la unidad del Estado, básicamente evitando fuerzas económicas que limitaran o nulificaran su poder, pero que también sirvieron para ayudar a la satisfacción de las necesidades del pueblo.

Con posterioridad, volvió a caerse en el ejercicio del derecho de abusar de la propiedad, bajo otra organización que tiene clara expresión en los señores feudales y que, aunque va-

riando en su contexto político, llega hasta épocas muy recientes de estados absolutistas.

Como movimientos sociales que sacudieron al Mundo Occidental, como la Revolución Francesa o la llamada Revolución Industrial, el derecho de abuso vuelve a restringirse, para limitarlo a la facultad de consumir las cosas que por naturaleza son consumibles o disponer hasta la enajenación o transmisión de la propiedad.

Es entonces cuando se reconoce que la propiedad tiene una función social, o sea que debe encaminarse a la idea del bien común, de tal suerte que "... el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a la atención de las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas". (17)

Ahora bien, el desarrollo histórico de la propiedad no es tan simple, pues debe decirse que tanto filósofos como economistas la han hecho materia de estudio, además de que su reconocimiento y alcance no es aceptado siquiera unánimemente por los Estados de la República Mexicana y menos aún en el ámbito internacional, donde su concepción y tratamiento es una de las principales causas de la existencia de los dos --

grandes sistemas mundiales, el Capitalismo y el Comunismo.

Desde la visión de los filósofos, es importante señalar el -
tratamiento que la Filosofía Cristiana, que prácticamente --
parten de una afirmación de San Pablo en el sentido de que -
'el rico es el administrador de los pobres' y que se contie-
ne principalmente en las Encíclicas Reerum Novarum, Cuadrages-
simo Anno y Mater et Magistra.

Resumiendo el pensamiento filosófico mencionado, se reconoce
a la propiedad como un derecho natural del hombre, pero tam-
bién se tiene como obligación del que la detenta de otorgar-
le una función social, pero sólo reconoce como justas a las-
leyes que derivan de la ley natural y por ende que reconocen
el derecho de propiedad y consideran una forma de defrauda-
ción del hombre el negarles la tierra y los frutos.

Si bien, podría señalar la filosofía y pensamiento que se --
opone al anteriormente expresado como teorías filosóficas, -
estimo que por su contenido totalmente económico, debo de ha-
cerlo bajo el tratamiento de pensamientos económicos.

Dentro de éstos, deben situarse al Capitalismo y al Comunis-
mo como los sistemas económicos antagónicos que han resulta-
do del desenvolvimiento histórico de la propiedad.

En el primero puede llegarse al extremo de estimar el dere-
cho del propietario de los bienes en forma irrestricta y - -

sólo limitado por el posible derecho de otro propietario lo suficientemente fuerte para hacerlo valer, concepción que si bien aún es válida en algunos Estados, irreversiblemente -- tiende a desaparecer.

En cuanto al Comunismo, algunos de sus pensadores llegaron a considerar el derecho de propiedad como un 'robo' y en la -- práctica, determina la tenencia de los bienes de producción en las manos del poder público o Estado, muy a pesar de que conforme a su sustentación teórica, el poder era un elemento meramente transitorio que desaparecería por la colaboración de los integrantes del pueblo del estado, lo que se convierte en un auténtico derecho a abusar de la propiedad por las personas que a su vez manejan la administración de los países que han adoptado ese sistema.

Como se ve, la forma en la que México y nuestra tradición jurídica tratan el derecho de propiedad resulta muy adecuada -- para cumplir el bien común, pues reconocen la propiedad particular, pero le imponen limitaciones y modalidades tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad, lo que de manera alguna puede traducirse en pensar que se sigue un sistema mixto, sino que queda de manifiesto que los diversos legisladores, en las diferentes épocas, han tomado y sentido el pensamiento que los filósofos humanistas, principalmente cristianos dejaron de herencia y reconocen como fundamento -- de la propiedad la función social que debe realizar.

Así es como en México, desde las épocas anteriores a su iden ti dad e independendia, conjuntamente con la propiedad particular y la del poder público, se han reconocido y desarrolla do otros tipos de propiedad, como la comunal y ejidal y la - resultante de diversas personas morales reconocidas por le- yes especiales, que solamente se entienden como encaminadas a llenar las necesidades de la sociedad.

También se tiene que atender a la llamada 'propiedad origina ria del Estado, pero para hablar de la misma y realizar algu nas reflexiones sobre su justificación y existencia dedicaré un apartado en un capítulo posterior, en el que también tra- taré de abordar el aspecto de las modalidades que se le impo nen o puedan imponerse.

Como último punto a tratar en este apartado, quiero señalar que tanto desde el aspecto filosófico como económico, las -- discrepancias respecto a la justificación y tratamiento de - la propiedad, han versado en cuanto a inmuebles y bienes de producción, ya que realmente, salvo épocas muy antiguas donde se practicó la esclavitud y algunos lugares donde aún se llega a ese tipo de figuras, no queda duda que otro tipo de bienes muebles si son universalmente aceptados como sujetos de propiedad privada y generalmente hasta con el derecho de abusar de ellos por sus propietarios.

1.3. NOCIONES DE PROPIEDAD

Ya conceptuada la propiedad como un derecho real, o sea una-relación entre un sujeto activo titular de un derecho oponible a un sujeto pasivo universal, respecto a un bien sobre el que tiene dominio y hechas algunas breves reflexiones sobre su existencia, justificación y tratamiento, debo abordar en concreto la propiedad dentro del Derecho Mexicano.

Conforme al mismo, las cosas que están en el comercio pueden ser objeto de apropiación y, para estar excluidas del comercio debe atenderse a su naturaleza o a disposición de la ley que así lo determine. En cuanto a la naturaleza de la cosa, son aquellas que no pueden ser poseídas por una sola persona y por disposición legal, las que son declaradas irreductibles a propiedad particular.

Esas cosas pueden ser corporeas o incorporeas, en este segundo caso, como sucede con la llamada propiedad intelectual, o sea la propiedad sobre creaciones artísticas y literarias o sobre procedimientos, invenciones, marcas o publicidad industrial o comercial.

En términos generales, todo bien objeto de apropiación se divide en mueble o inmueble, estando en la segunda clasificación el suelo y las construcciones adheridas a él y otros -- bienes que la ley entiende fijados permanentemente fijados al

suelo y por exclusión, los bienes que no están comprendidos en la determinación legal de inmuebles, son muebles.

En cuanto al carácter del derecho de propiedad, como ya se indicó, su uso y goce está limitado, debiéndose señalar que también se limita el derecho de poder adquirir en muchos casos, de los que es fácil ejemplo la prohibición para que los extranjeros adquieran tierras en fronteras y costas.

En cuanto a los límites del derecho de propiedad, se tienen las llamadas modalidades que deben surgir del interés público, o sea que se justifican en la necesidad de otorgar un -- marco jurídico del adecuado cumplimiento del bien común que busca el Estado, de tal suerte que la voluntad de uno o varios de sus miembros no pueden impedir el bien de la colectividad.

Existen limitaciones que son dictadas por los intereses de -- otros propietarios, sean de objetos diversos o que en común detentan el mismo bien en copropiedad, como lo son las servidumbres, las paredes medianeras, el derecho de tanteo y -- otros.

El propietario de un bien puede ser el tenedor del derecho -- de propiedad, para otorgar su uso y disfrute a terceros, dándose los llamados 'desmembramientos de la propiedad', que -- son el uso, el usufructo y la habitación. En este caso, se le llama nudo propietario, por no tener a su favor aunque --

sea en forma temporal, el uso y disfrute del bien.

Por último, además de otras formas de propiedad que ya he -- señalado en otros puntos de la tesis, se ha creado la 'propiedad fiduciaria', en la que para la consecución de un fin se utiliza como medio la entrega de la propiedad a una institución al efecto autorizada por el Estado llamada Fiduciaria, pero que resulta imposible tratar con mayor amplitud, ya que es motivo de muchos trabajos y tesis.

Punto especial merece la posesión, ya que es considerada como "...un derecho provisional sobre una cosa..." (18) y hacenacer la presunción de propietario para todos los efectos legales y el Código Civil le da una connotación tan amplia que lo lleva hasta una prueba supletoria para demostrar la filiación, bajo la prueba de la 'posesión' del estado constante de hijo.

Según el autor Rojina Villegas "... la posesión puede definirse como una relación estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento, animus dominii, o como consecuencia de un derecho real o personal, o sin derecho -- alguno..." (19)

En todo caso, la posesión es un hecho, el de detentar la cosa o los derechos sobre la misma y que acarrea diversas consecuencias de sanción o de premio.

La posesión puede ser de buena fe, de mala fe o delictuosa, - originaria o derivada, pacífica, continua y pública.

1.4. MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD

Significado 'adquirir' hacer propio un derecho o cosa, que - no nos pertenece, de acuerdo con las normas relativas al derecho de propiedad⁽²⁰⁾, modos de adquirir serán las vías por las cuales las personas pueden ser sujeto activo del derecho real de la propiedad.

Esos medios se han dividido en dos: originarios y derivados.

Los modos originarios son: la ocupación, la accesión y la -- prescripción positiva y los derivados son los que tienen su origen en actos jurídicos traslativos de dominio.

La ocupación: Es la aprehensión de cosas que no tienen dueño, siendo que en el sistema jurídico mexicano, no se da res pecto a bienes vacantes, sino solamente a mostrencos y puede tener, al decir del autor Rafael De Pina, las siguientes modalidades: apropiación de animales, derecho de caza, de pesca y buceo de perlas; y tesoros ocultos.

La accesión: Es por la accesión que el dueño de una propiedad se apropia de lo que produzca o se le incorpore en calidad de accesorio.

Por la accesión se obtienen frutos, tanto naturales como industriales y las rentas, llamándose también a estos dos últimos 'productos'.

También la accesión contempla aspectos naturales como el aluvión o acrecentamiento de la heredad por el efecto del aluvión que los ríos depositan normalmente en las riberas, la avulsión que es el acrecentamiento por la acción violenta de los ríos sobre tierras de otra heredad; la mutación del cauce de un río que no sea propiedad de la Federación y la formación de isla, en agua que no pertenece a la Nación.

En cuanto a accesiones no naturales, se contempla la construcción en predio propio con material ajeno o utilización de material ajeno, siendo las figuras legales de esa segunda situación la adjunción o unión de cosas muebles pertenecientes a distintos dueños en una sola cosa; la conmixción o mezcla de cosas sólidas o líquidas de distintos dueños; y la especificación o empleo de material ajeno para darle nueva forma.

La Prescripción Adquisitiva es otra forma originaria de adquirir la propiedad, también conocida con el nombre de usufructo y que opera con el solo transcurso del tiempo.

Conforme a la misma, la posesión con características de ser a título de propietario, pública, continua y de buena fe, le

otorga a su detentor la propiedad si es inmueble a los cinco años de buena fe y si es de mala fe a los diez, en la inteligencia que existen bienes imprescriptibles y que en algunos- el término es mayor, cuando son de la Nación, así como que en los muebles es de tres años de buena fe y cinco sin ella.

Los modos de adquisición derivados de la propiedad hacen de- actos jurídicos traslativos de dominio y serán materia del - siguiente inciso.

Es un criterio muy aceptado que debe reconocerse como modo - de adquirir la propiedad al trabajo que permite al que lo -- ejecuta la obtención de salario u honorarios y que, son realmente de igual naturaleza que los frutos en la accesión, con la diferencia que no provienen de una propiedad, sino de un- esfuerzo y en lo particular, estimo que esta es una postura- realista y válida.

1.5. MODOS DE TRANSMISION DE LA PROPIEDAD

Los modos derivados de adquirir la propiedad son los que la- transmiten mediante un acto jurídico como la compraventa, la sucesión, la cesión, o bien, por sentencia judicial.

La propiedad puede transmitirse mediante varias figuras con- tractuales, siendo las más comunes la sucesión, la compraventa y la transacción.

Por ser los modos derivados contratos, la transmisión de la propiedad puede ser mediante instrumentos unilaterales o bilaterales; nominados o innominados; gratuitos u onerosos; en trevivos y por causa de muerte; instantáneos o de tracto sucesivo; conmutativos o aleatorios y pueden estar sujetos a -plazo o a condición.

También se transmite la propiedad por sentencia judicial que así lo determine o apruebe un remate, y además, en derecho mercantil, se ha llegado a transmitir la propiedad por simple tradición y en otras figuras, como la designación de fideicomisarios en el fideicomiso traslativo de dominio.

1.6. DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DE LA POSESION

La posesión crea diferentes derechos y obligaciones a sus detentadores, dependiendo el tipo y naturaleza de la misma, pero por los fines de esta tesis, no haré siquiera mención a los derivados de posesiones no aptas para adquirir.

En cuanto a las que si lo son, diré que, cuando es de buena fe, la que siempre se supone y requiere prueba en contrario para acreditar la mala fe, los derechos del poseedor son los siguientes: a) Hacer suyos los frutos mientras la buena fe no se interrumpa; b) A que se le abonen todos los gastos necesarios y útiles realizado sobre la cosa y a retenerla hasta que se le paguen; c) A retirar las mejores voluntarias --

susceptibles de serlo; d) A que se le abonen los gastos hechos para la producción de frutos naturales o industriales y el pago de interés legal, cuando se interrumpe la posesión antes de que sean suyos; y e) A lograr la declaratoria de la prescripción a su favor.

Como obligaciones, el poseedor de buena fe no responde de la pérdida o deterioro de la cosa poseída, aunque haya ocurrido por hecho propio, pero si debe restituir la utilidad que haya obtenido por la pérdida o destrucción, así como también responde de reparar los daños que pueda causar a la cosa al retirar las mejores voluntarias.

Cuando la posesión es de mala fe, o sea cuando se entra en posesión sin título alguno para hacerlo o conociendo los vicios del título, el poseedor solamente tiene a su favor el derecho de que se declare la posesión adquisitiva y a que se le reembolsen los gastos necesarios, pero como obligaciones tiene: a) La de restituir los frutos percibidos; b) La de responder de la pérdida o deterioro de la cosa, tanto por su culpa como por caso fortuito o fuerza mayor, salvo que de todas maneras se hubieran causado si poseyera el dueño o sea por el solo transcurso del tiempo; y c) A perder las mejoras y construcciones realizadas.

Independientemente, cuando a la posesión se llega mediante algún hecho tipificado como delito en las leyes penales, de-

be de responder el poseedor por su responsabilidad penal en la forma que las leyes respectivas establezcan.

1.7. DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DE LA PROPIEDAD

El propietario tiene frente a los terceros sujetos pasivos - de su derecho real de propiedad y sobre la cosa los derechos o facultades de usar, disfrutar, poseer, disponer y vindicar el bien objeto de propiedad, siendo que de acuerdo con la naturaleza del mismo, se complementa con otros derechos, que - en tratándose de inmuebles, Rafael De Pina ha señalado los siguientes: "... de deslinde y amojonamiento, de cerrarla y cercarla; de pedir que se arranquen los árboles plantados a menor distancia de dos metros de la línea divisoria de los predios, si la plantación se hace de árboles grandes, y de - un metro si es de arbustos o árboles pequeños; de que se cor~~ten~~ ten las ramas de los árboles que se extiendan sobre su pro-- piedad; de cortar las raíces que se exteiendan sobre su suelo; y de abrir, cuando se es dueño de una pared que no sea - de copropiedad, contigua a finca ajena en ella ventanas o -- huecos a una altura tal que la parte inferior de la ventana-- diste del suelo de la vivienda a que de luz tres metros, sin perjuicio que el dueño de la finca o propiedad contigua a la pared en que estuvieran abiertas las ventanas o huecos, pueda construir pared contigua a ella, o si adquiere la copro-- piedad, puede apoyarse en la misma pared, aunque de uno u -- otro modo cubra los huecos o ventanas..." (21)

Tocante a las obligaciones del propietario, puede verse por principio que las que resultan como contraprestación de los derechos antes indicados, aunque están también la de conceder servidumbres y utilizar la cosa de acuerdo a su naturaleza, siendo que cuando esta es peligrosa, responderá también de los daños que cause con el uso de las mismas, dentro de la llamada 'responsabilidad objetiva'.

Para concluir, debo mencionar que la tenencia de bienes y su propiedad acarrearán otro tipo de obligaciones de tipo administrativo y fiscal, que desde luego no tienen relevancia en esta tesis.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. De Pina Rafael.- Derecho Civil Mexicano.- Tomo II, -- Editorial Porrúa; México, 1966. Pág. 20. Tercera Edición.
2. Margadant S. Guillermo F.- El Derecho Privado Romano.- Editorial Esfinge, S.A. México, 1978; Octava Edición.- Pág. 228.
3. De Pina Rafael.- Op Cit. Págs. 20 y 24.
4. García Maynes Eduardo.- Introducción al Estudio del -- Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967; Décimacuarta Edición. Págs. 213 y 214.
5. De Pina Rafael.- Op Cit. Pág. 61.
6. Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984; Primera Edición. Tomo VII. Pág. 282.
7. Diccionario Jurídico Mexicano.- Op Cit. Pág. 283.
8. De Pina Rafael.- Op Cit. Pág. 60.
9. Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México. Décima Tercera Edición, 1979. Pág. 285.
10. Porrúa Pérez Francisco.- Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A. México. Cuarta Edición, 1966. Pág. 164.
11. Porrúa Pérez Francisco.- Op Cit. Pág. 265.
12. Porrúa Pérez Francisco.- Op. Cit. Pág. 265.

13. Porrúa Pérez Francisco.- Op Cit. Págs. 91 y 98.
14. Diccionario Hispano Universal, W.M. Jackson, INS. Editores. México, D.F. Octava Edición, 1962. Pág. 1297.
15. De Pina Rafael.- Op Cit. Págs. 75 y 78.
16. Petit Eugene.- Tratado Elemental de Derecho Romano. -- Editorial Nacional. Traducción de la Novena Edición -- Francesa. 1966. Pág. 230.
17. De Pina Rafael. Op Cit. Pág. 78.
18. De Pina Rafael. Op Cit. Pág. 39.
19. Rogina Villegas Rafael.- Compendio de Derecho Civil. - Editorial Libros de México, S.A. México, 1968. Tomo - II. Pág. 188.
20. De Pina Rafael.- Op Cit. Pág. 87.
21. De Pina Rafael.- Op Cit. Pág. 65.

CAPITULO II

EL ESTADO

Aunque en el Capitulo anterior se dieron algunos conceptos y definiciones acerca del Estado y de sus elementos, en el presente Capitulo trataré de hacer una revisión más detenida al respecto, resultando indispensable para la tesis ya que la expropiación se da dentro del Estado y en atención a sus elementos, tratando de concretarme en torno al Estado Mexicano.

2.1. COLECTIVIDAD Y BIEN COMUN

Dentro de la definición que di de Estado se comprenden cinco elementos, dentro de los que se encuentran el pueblo y el bien común.

El primero de todos y como un elemento esencial está la sociedad que forma el pueblo del Estado, ya que sin los hombres no puede existir ninguna institución humana, pero a su vez no toda sociedad conforma un Estado, por lo que debe encontrarse una característica que la determine como elemento de estudio.

A este respecto y a riesgo de parecer soberbio y aventurado,

estimo que no tiene importancia el tocar lo relativo a las teorías de la repartición de la población u otros aspectos de tipo antropológico o histórico, ya que a la fecha debemos de enfrentarnos con situaciones más próximas y realistas, sobre todo si vivimos en un Estado en el cual no se tiene siquiera una identidad, sino que se está en camino de adquirirla, conformada por la mezcla de influencias de grupos propios como extranjeros.

Es más adecuado tratar de entender la naturaleza del Estado, para lo cual considero la forma más clara mediante, la Teoría de Santo Tomás de Aquino, que filosóficamente la investigó y explicó mediante la determinación de sus causas, las que son cuatro:

"a) Causa eficiente: La naturaleza del hombre, que por su indigencia social, vive asociado a sus semejantes.

b) Causa material: La comunidad humana que se origina de manera natural por la asociación de los hombres.

c) Causa formal: La autoridad que de manera necesaria existe en las comunidades humanas para imponerle un orden que las mantiene unidas y orientadas.

d) Causa final: Es la orientación teleológica de la comunidad política, su razón específica: el bien común que trata de obtenerse por la combinación mutua de esfuerzos y recursos en la espera política". (22)

De esas causas sobre la naturaleza del Estado se desprende - que la sociedad que nos interesa como representativa del elemento 'pueblo' es la organizada políticamente para la obtención del fin común, siendo entonces la 'colectividad'.

La colectividad está organizada para buscar un 'bien común'- aunque en general, toda reunión más o menos permanente busca un bien común a todos los que la integran, lo mismo una sociedad mercantil que se constituye para obtener un lucro o una iglesia que busca un fin altruista y metafísico.

Para distinguir ese 'bien común' que distingue al Estado se ha dicho que en cuanto a las sociedades mercantiles o civiles el bien buscado es privado, mientras que en el Estado es público y en cuanto a las organizaciones constituidas a manera de iglesia, que persiguen un bien metafísico mientras que el bien del Estado es temporal, o sea, relativo a la vida -- material.

2.2. INTEGRACION DEL ESTADO

El Estado se integra por la conjunción de sus elementos, de - tal suerte que con la falta de uno de los mismos no se tiene a ese ser con nueva personalidad y superior y distinta a la de cualquiera de sus integrantes. Se ha señalado al efecto que han existido estados sin territorio, como el Estado Español en el exilio de la época Franquista o el Estado Palesti-

no de hoy en día, pero como no puedo entender esa situación, me inclino a lo señalado por el autor Francisco Porrúa Pérez en el sentido de que el territorio es una condición de existencia. Respecto a Estados sin el elemento 'poder', ya exterrioricé mi criterio con anterioridad.

Independientemente de eso, al conjuntarse los elementos surge una nueva entidad, el Estado y en torno a sus características se han elaborado múltiples teorías, agrupadas en tres principales rubros: las que lo consideran de un modo predominantemente objetivo; las que le dan un carácter subjetivo; y las teorías jurídicas del Estado.

Aunque el estado puede identificarse muchas veces por sus -- elementos objetivos o bien, pueda comprenderse mediante comparaciones con un ser intelectual, la verdad es que el Estado es un organismo de derecho, que incluso llegó a ser identificado Estado y Derecho por el connotado jurista Hans Kelsen⁽²³⁾ y conforme al mismo autor que he venido siguiendo Porrúa Pérez, se trata de un Estado de Derecho.⁽²⁴⁾

Como nota característica de todo lo dicho en este punto, se tiene que de la reunión de los elementos del Estado surge -- un nuevo ente de naturaleza social que recibe su reconocimiento definitivo del orden jurídico que lo integra y que conforme a nuestra legislación, según el Código Civil es una persona moral y constituida, según el Artículo 40 de la Constitu-

ción en una República representativa, democrática, federal, -
compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concer- -
niente a su régimen anterior, pero unidos en una federación.

2.3. FINES DEL ESTADO

Ya señalé que el pueblo del estado constituye una colectivi-
dad que busca el 'bien común' e incluso, señalé la diferen-
cia primaria entre el bien común que buscan otras sociedades,
pero ahora trataré de explicar en forma somera estas ideas.

El fin del Estado es el 'bien común' del pueblo que lo forma,
pero ese 'bien común debe ser 'bien público' o sea "... el -
que concierne a la masa de todos los individuos y de todos -
los grupos..." (25) y además 'temporal', no limitando la pala-
bra a pensar que sea ideado por un lapso más o menos largo -
sino en el sentido de que, aunque es altruista por esencia, -
no persigue la obtención de un premio en una vida futura a -
la material, sino que se refiere al mundo físico. Luego en-
tonces el fin del Estado o 'bien común' es el 'bien público-
temporal'.

A este bien común se le han asignado fundamentalmente tres -
elementos formales: a) Necesidad de orden y paz, a cuya sa-
tisfacción se encamina la producción del Derecho y las fun-
ciones internas y externas necesarias al efecto; b) necesida-
des de coordinación, para que puedan actuar los particulares

libremente en la consecución de sus fines particulares y a --
la que se encamina una actividad de intervención y vigilan--
cia; y c) necesidades de ayuda, de aliento y de suplencia de
las actividades privadas, principalmente en las acciones que
los particulares no pueden emprender o las que son esencia--
les y fundamentales, como los servicios públicos o las que -
significan el control de actividades económicas fundamenta--
les.

2.4. ATRIBUCIONES DEL ESTADO

Para lograr la obtención del 'bien común', el Estado debe --
realizar una actividad "... constituida por el conjunto de -
actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación po
sitiva debe de ejecutar para la realización de sus fines..."
(26) El contenido de esa actividad será las funciones que de--
sarrolla, o sea que le son atribuidas al efecto, siendo por--
tanto esas sus atribuciones.

Las atribuciones del Estado se agrupan en tres fundamentales,
que son: a) encaminadas a formular las normas generales que--
deben estructurar el Estado, reglamentar las relaciones entre
el Estado y los ciudadanos y la actividad privada; b) atribu--
ciones encaminadas a tutelar el ordenamiento jurídico y fo--
mentar, limitar y vigilar la actividad privada; y c) atribu--
ciones de satisfacción de necesidades colectivas, sustituyén

dose total o parcialmente a la actividad de los particulares o combinándose con ellas.

El tratadista Gabino Fraga señala que los fines del Estado y consecuentemente sus atribuciones han sufrido una variación-histórica que parte de una primera etapa de un mero 'Estado-gendarme' con transición en un segundo momento, en el que -- agrega las finalidades necesarias para satisfacer las necesidades derivadas del aumento de la población, el progreso -- técnico y otros factores que culminan en una tercera etapa - actual, en la que el Estado tiende a un ideal de 'justicia - social' en el que debe de tomar más atribuciones. (27)

Formalmente el Artículo 49 de la Constitución señala que las atribuciones del Estado son de tres tipos, legislativas, ejecutivas y judiciales, por lo que el Poder lo divide también en igual forma.

2.5. LA SOBERANIA

Las ideas expresadas hasta ahora corresponden tanto al pensamiento teórico de lo que es y debe ser el Estado y de la estructuración del Estado Mexicano, por las cuales me siento - identificado pero a lo largo de la historia y en muchos lugares de la tierra, se han aplicado y se aplican sistemas tales que olvidan que el Estado no se concibe sino en torno al hombre y para beneficio y superación del mismo, lo cual aforo

tunadamente no acontece en nuestro país, muy a pesar de algunas situaciones que pudieran criticarse, pero los diversos abusos y desviaciones cometidos en otros tiempos y latitudes obedecen primordialmente a la indebida conceptualización de Soberanía.

La Soberanía es la nota característica del 'poder' del Estado, el que para cumplir fines superiores al de cualquiera de sus integrantes, también requiere de un poder superior, diciéndose entonces que 'soberanía' es el "poder supremo del Estado".

Si el Estado es la conjunción de varios elementos, de manera alguna puede identificarse a la soberanía con una persona -- o grupo de personas, ni tampoco debe buscarse en simples -- ideas, sino que debe reconocerse, como lo hace el Artículo 39 de la Constitución Mexicana que la soberanía reside esencialmente y originalmente en el pueblo que de él emana el poder y que por ende puede escoger la forma de gobierno.

Conforme a lo anterior debe concluirse que todo acto que el poder público ejecute en ejercicio de la soberanía del Estado debe de encaminarse y sustentarse en el ideal del bien común y de acuerdo a la estructura jurídica que en ejercicio de su soberanía el pueblo ha determinado, pues de otra manera sería arbitrario y tirano.

2.6. LA UTILIDAD PUBLICA

Andrés Serra Rojas presenta este concepto diciendo que "la utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o interés de la generalidad de los individuos del Estado". (28)

Para los efectos de poder explicar con posterioridad mis consideraciones en torno al objeto de esta tesis, haré primero algunas reflexiones en cuanto a la necesidad colectiva o interés de la generalidad de los individuos del Estado, que son la razón del derecho de este último para realizar las actuaciones tendientes a satisfacerlos.

Se dice que la expresión "utilidad pública" se empleó por -- primera vez en Francia al inicio del Siglo XIX en substitución del término "necesidad general" y puede entenderse por tanto como una carencia de satisfacción de una necesidad de toda o parte importante de la población y que el Estado puede y debe colmar.

A este respecto, el autor Germán Fernández Del Castillo hace un análisis como sigue: "La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas para satisfacer nuestras necesidades y -- por tanto, para que haya utilidad pública se requieren los -- siguientes elementos: 1. Una necesidad pública que debe ser satisfecha; 2. Un objeto considerado capaz de satisfacer esa

necesidad; 3. El posible destino concreto del objeto a la -- satisfacción de la necesidad "...si falta cualquiera de esos- elementos, no puede haber utilidad pública". (29)

Ha sido difícil para los diferentes autores analizar el al-- cance del contenido del vocablo utilidad pública e incluso -- las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido variadas y aparentemente contradictorias, pero tratando de unificar los criterios, puedo señalar que prácticamente en forma unánime, los tratadistas que por una parte re conocen que el Estado tiene necesidades propias y por otro, -- necesidades de los integrantes del pueblo, siendo estas últi mas públicas cuando toman un carácter general (30) y la Segun da Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fundamenta la idea al resolver: "Sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Muni cipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada; no existiendo cuando se trata de beneficiar a un particular". (31)

Así también, se dice doctrinalmente que la utilidad pública-- se orienta al "Interés Social, Interés Nacional e Interés -- Público" y la misma Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que "Aunque la Suprema Corte adoptó el -- criterio de que sólo existe utilidad pública que legitime la expropiación de bienes a particulares, cuando se sustituye -- una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada,

tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien ex--propiado se destina directamente a un servicio público; la -utilidad pública social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase--determinada y mediante ella a toda la colectividad; la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones - que la afecten como entidad política o como entidad interna--cional. (32)

Ahora bien, las acciones para satisfacer la necesidad colec--tiva constituyen un derecho del Estado, en ejercicio del - -cual llega a poder expropiar bienes de particulares para des--tinarlos al objeto de la satisfacción, para evitar que el interés de un particular pueda oponerse al del Pueblo del Esta--do, siendo éste el contenido de la expresión "utilidad pública" conceptuado al principio de este punto.

Respecto al ejercicio y alcance de la utilidad pública, tam--bién los tratadistas y la Suprema Corte de Justicia han sos--tenido opiniones diversas, ya que la Constitución Política -solamente señala algunos casos concretos en los que se tiene clara la utilidad pública, pero en la mayoría de las situa--ciones, es por leyes especiales y locales como se señala lo--

que se entiende por utilidad pública, habiendo sido cuestionada la facultad del Poder Legislativo constituido para hacerlo y a las limitaciones que en todo caso deben de atenderse para determinar los casos en los que puede ejercer este derecho.

El maestro Gabino Fraga analiza los argumentos que se han esgrimido al respecto y llega a concluir que el Poder Legislativo de la Federación y de los Estados es Soberano para legislar en materia de utilidad pública para establecer en qué casos debe de entenderse la misma, así como que la Suprema Corte si tiene facultades para intervenir en el análisis de la constitucionalidad de las leyes en materia de expropiación y respecto a su alcance, diciendo textualmente: "Por nuestra parte pensamos que el concepto de utilidad pública - si puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. Pensamos que el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos del derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado". (33)

2.7. FORMAS DE ADQUISICION DE LA PROPIEDAD POR EL ESTADO

Primeramente y conforme al Artículo 27 de la Constitución, - se debe de tomar en consideración la propiedad de la Nación sobre tierras y aguas que se comprenden dentro del territorio nacional, la que se llama originaria, siendo que el propio numeral faculta al Estado para imponer modalidades y limitaciones a la propiedad y a transmitirla, constituyendo la propiedad privada.

Respecto de algunos bienes, la Nación sigue ejerciendo el dominio directo, que es inalienable e imprescriptible y sólo pueden ser materia de aprovechamiento por particulares en -- vía de concesión federal. Estos bienes se comprenden en el párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional y son petróleo, minerales y demás que se mencionan.

Los bienes en que ya se constituyó el régimen de propiedad - privada, pueden ser necesarios para las funciones del Estado y para adquirirlas, puede hacerlo o bajo las formas del derecho privado que ya se mencionaron o en ejercicio de su soberanía, bajo formas de derecho público que responden al ejercicio de sus atribuciones y que son: a) Nacionalización; b) -- Confiscación; c) Decomiso; d) Requisición; e) Adquisición de Soberanía Nacional; y f) Expropiación.

a) Nacionalización: Es un acto soberano del Estado, por el-

cual se reserva a la Nación el derecho exclusivo a la explotación de determinados bienes o al desarrollo de una actividad, que solo pueden ser hechas por el Estado, al considerar las de interés general.

"Se llama también Nacionalización a la explotación de una -- empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa del Estado". (34)

Andrés Serra Rojas señala como principios que definen la teoría de la Nacionalización a los siguientes:

1. No existe diferencias importantes entre la expropiación y la nacionalización. Sin embargo, debe distinguirse -- una y otra institución como figuras jurídicas diferentes. -- El Artículo 27 Constitucional distingue claramente entre una y otra forma, aunque en su régimen jurídico tienen muchos -- puntos de contacto. La traslación de la propiedad en los ca -- sos de nacionalización es obra directa de la ley, pero es -- más amplia en la expropiación y de carácter general, en tanto que en la nacionalización, obedece a reglas especiales.

2. En las empresas nacionalizadas el Estado sustituye a las empresas privadas en la administración y régimen de las mismas. Debe distinguirse sin embargo, cuando el Estado se sus -- tituye totalmente a la empresa privada, como en el caso de --

Petróleos Mexicanos, creando un organismo descentralizado, a todos aquellos casos en que el Estado tiene la mayoría de -- una empresa, por diversas razones de índole mercantil sin -- que se pretenda alterar su régimen de Derecho Privado, como en las empresas de participación estatal. Desde luego como lo afirma la doctrina, el régimen de las sociedades anónimas no corresponde exactamente con el régimen de las nacionalizadas.

3. Por lo que se refiere a la indemnización, ella se apoya en el principio de la igualdad de los individuos frente a -- las cargas públicas. Sin embargo, se acepta un régimen di--verso y radical, para aquellas instituciones que deben nacionalizarse, por realizar actividades antinacionales o de provechos ilícitos. (35)

b) Confiscación "... es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización es una confiscación". (36)

El Artículo 22 de la Constitución prohíbe la confiscación, - pero aclara que "no se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de bienes 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".

El anterior señalamiento constitucional se traduce en afirmar que cuando no se cumplen en el procedimiento del que deriva la pérdida de bienes con los presupuestos de los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, se está en presencia de una confiscación.

c) Decomiso: A esta figura se le llama 'la pseudo pena del decomiso', pues es la pérdida parcial de bienes como sanción a quien falta la ley penal o a reglamentaciones de policía, seguridad, moralidad o salubridad.

Es diferente a la Confiscación, ya que en las legislaciones se establece la sanción de la pérdida de determinados objetos, que pueden ser destruidos como los estupefacientes, o asignados a un servicio público o rematados entre particulares.

d) La Requisición: Nació esta figura como un modo de satisfacer las necesidades de guerra y mediante esta sólo se afecta algún atributo de la propiedad.

La legislación mexicana contempla la requisita militar en el Artículo 26 de la Constitución y la requisita de los bienes de las empresas que explota vías generales de comunicación en el Artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como en materia de salubridad general, de atribuciones del ejecutivo federal en materia económica y otras, las leyes

aplicables establecen trabajos y ocupaciones que constituyen una requisita.

Se dice también que el Artículo cinco Constitucional, establece una requisición al trabajo personal en los casos que ese numeral establece la obligación de prestar servicios personales.

Fuera de esos casos, sólo puede hablarse de requisita en los casos en los cuales se declara la suspensión de garantías -- con fundamento en el Artículo 29 de la Constitución Federal.

e) Adquisición de Soberanía Nacional: El licenciado Miguel Acosta Romero señala que atendiendo a los principios de Derecho Internacional Público y de la Constitución Mexicana, puede incorporar la Nación a su patrimonio elementos que antes no formaban parte de él, o bien, ampliar su Soberanía sobre las ya existentes.

f) Expropiación: Dado que en este trabajo analizaré en concreto un aspecto de la expropiación, es que al final de los medios de adquisición de la propiedad por el Estado de la expropiación, la que es definida como "Un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o -- poseedor para la adquisición forzosa o traspaso de un bien,-

por causa de utilidad pública y mediante una indemnización - justa". (37)

En el siguiente capítulo haré una explicación de diferentes aspectos de la expropiación, ya que precisamente se dedica a ese tema.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

22. Porrúa Pérez Francisco.- Op Cit. Pág. 153.
23. Porrúa Pérez Francisco.- Op Cit. Hans Kelsen, (Conforme lo indica el autor Porrúa Pérez Francisco).
24. Porrúa Pérez Francisco.- Estado de Derecho (Conforme - lo indica el autor Porrúa Pérez Francisco en la obra -- citada).
25. Porrúa Pérez Francisco.- Op Cit. Pág. 252.
26. Fraga Gabino.- Op Cit. Pág. 9.
27. Fraga Gabino.- Op Cit. Págs. 10 y 11.
28. Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México. Décima Edición, 1981. Pág.- 317.
29. Fernández del Castillo Germán.- La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual.- Cía. Editorial de Revistas. México, 1939. Pág. 74.
30. Fernández del Castillo Rafael.- Op Cit. Págs. 77 y 78.
31. Quinta Epoca.- Tomo II.- Pág. 440. Montes, Avelino.
 Tomo II.- Pág. 440. Molina, Augusto.
 Tomo II.- Pág. 440. Mendoza, Joaquín.
 Tomo II.- Pág. 440. Rosado, Eufasio.
 Tomo II.- Pág. 440. Rodríguez Ferrer, José.
- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1968 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera parte. Segunda Sala. Pág. 321. Citada por Salvador Castro Zavaleta y Luis - Muñoz.
32. Fraga Gabino.- Op Cit. Pág. 408.

33. Fraga Gabino.- Op Cit. Pág. 399.
34. Serra Rojas, Andrés.- Op Cit. Pág. 341.
35. Serra Rojas, Andrés.- Op Cit. Pág. 343.
36. Serra Rojas Andrés.- OP Cit. Pág. 324.
37. Serra Rojas Andrés.- Op Cit. Pág. 305.

CAPITULO III

LA EXPROPIACION

Ya conceptué en el último punto del capítulo anterior a la expropiación, debiendo decir que en las explicaciones y comentarios breves que en apartados precedentes he realizado respecto a la función social de la propiedad, en el cumplimiento del bien común del Estado y en las necesidades de la colectividad, es que encuentra motivo de su existencia esta figura que los tratadistas en concreto sitúan como respuesta a la obligación apremiante que en un momento determinado tiene la autoridad de atender la satisfacción de necesidades que no pueden aplazarse y ante la negativa del propietario de los bienes que pueden remediarse de llegar a un arreglo contractual.

En general, se reconocen cinco elementos de fondo en la expropiación: Un modo de adquisición para el Estado; un bien mueble o inmueble objeto material de la expropiación; un acto de autoridad al hacer la declaratoria; una causa declarada como de utilidad pública; y una indemnización para el propietario.

En lo que hace al procedimiento expropiatorio y a sus elementos

tos, debe de atenderse a la existencia de una ley que establezca las causas de utilidad pública y al cumplimiento de los requisitos que esa ley señale.

De lo dicho como antelación en otros apartados de este trabajo, en el presente capítulo y para evitar repeticiones, solamente se verán los puntos que adelante se indican.

3.1. LA PROPIEDAD ORIGINARIA

Aunque en otros incisos de este trabajo se ha hecho mención a la propiedad originaria, ahora cabe señalar algunas consideraciones más detalladas al respecto.

El licenciado Gabino Fraga logra explicar claramente este concepto partiendo de sus antecedentes históricos, para lo cual hace mención a que desde los orígenes de la Conquista, a la propiedad de las tierras y aguas no se le dió el tratamiento que en el derecho romano, sino que se consideraron propiedad Real y solamente se entregaron a particulares, reservando tierras y reservas para comunidades indígenas, teniendo en cuenta los límites de sus extensiones y vigilando su uso, de tal suerte que cuando se llegó a la Independencia, la Nación Mexicana recibió esa propiedad que tenía la Corona de España, manteniéndose el régimen con pequeños variantes hasta el inicio del Porfiriato, pero recobrando su forma con la promulgación de la Constitución de 1917. (38)

De esa explicación histórica y la tradición jurídica recibida, se tiene la figura de la propiedad originaria de la Nación, la que considero se entiende más fácilmente atendiendo a la simple lectura del Artículo 27 de la Carta Magna que a las doctrinas que se han elaborado, pues al decir que la propiedad originaria de tierras y aguas pertenece a la Nación, - quien puede imponerle modalidades, constituir la propiedad - privada y expropiarla por causa de utilidad pública y mediante indemnización, deja ver claramente que se trata de un derecho original e inalienable para darle a las tierras y - - aguas una utilización social y a constituir sobre ellas una - propiedad privada con función social, pudiendo en todo tiempo limitar los atributos o recuperar la propiedad en atención a la misma función social.

Ahora bien, como se dijo al principio del trabajo, el Estado conserva la propiedad directa sobre ciertos elementos, de los cuales solamente es concesionable su explotación a particulares, lo que difiere a la propiedad originaria, pues en el último caso, es reductible a convertirse del dominio particular, - mientras que en el primero, no se entrega a particulares la - propiedad, sino que se le permite realizar la explotación.

De modalidades a la propiedad, debe decirse que las mismas -- equivalen a limitaciones en los derechos de uso y disfrute de los bienes, pero que la propiedad ya reducida a particular se conserva en ese régimen.

A expropiación por ende, solamente son sujetos los bienes -- reducidos a propiedad particular, sean inmuebles o muebles, -- con tal que estén en el comercio, no debiendo referirse a -- concesiones, pues éstas son revocables y distinguiéndose de las limitaciones a la propiedad o modalidades, que de manera alguna constituyen una expropiación.

Gabino Fraga menciona que la excepción a la regla de que -- cualquier bien susceptible de apropiación y en el mercado es expropiable lo constituye el dinero en efectivo, "... pues, -- por una parte, el medio legal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, y por la otra, como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para -- comprarse en la misma especie, la expropiación dejaría de -- cumplir su objeto". (39)

Sin embargo, muchos economistas han sostenido que la pérdida del valor adquisitivo de la moneda por la inflación causada por el Estado, principalmente por la emisión de nueva moneda, es una expropiación, pensamiento este último con el que no -- estoy de acuerdo, aunque en la realidad, los efectos económicos de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda son más graves sobre los particulares que cualquier expropiación.

3.2. LA INDEMNIZACION

Dado que aún existiendo causas importantes de utilidad pública que la justificaran, privar total o parcialmente de sus bienes a una persona es una confiscación si no está en los casos de excepción, resulta entonces que la naturaleza de la expropiación la hace siempre unida a una indemnización.

La indemnización en caso de expropiación está consagrada como garantía individual y obedece también a un principio de justicia, siendo que al respecto las discusiones doctrinales se han centrado en si la palabra "mediante" contenida -- en el texto del Artículo 27 de la Constitución quiere decir que debe pagarse la indemnización o puede diferirse el pago, así como también si es válido el pago de la misma con bonos de la deuda pública en materia agraria.

A ambas situaciones y por razonamientos hasta cierto punto -- diversos y sustentados en la interpretación de la Suprema -- Corte contenida en algunas ejecutorias, los tratadistas sostienen la posibilidad de que el pago se difiera y se haga mediante bonos de deuda, que a la larga se cambiarán por dinero en efectivo. (40)

Prácticamente no se discute doctrinalmente lo relativo al -- monto de la indemnización, que consideran claro por el texto de la fracción XV del Artículo 27 de la Constitución y sin --

embargo, en mi criterio y referido a este trabajo en concreto, estimo que se presentan problemas que al menos mencionaré ahora para analizarlos al tratar el capítulo siguiente.

Por una parte, muchos estudiantes de la carrera y gran número de profesionales del Derecho, sostienen que no existe la posibilidad de instancia alguna judicial salvo en lo referente a fijación del precio, lo que es un error, ya que el hecho de que el texto Constitucional establezca un procedimiento judicial expreso no quiere decir que se excluya como protesta del particular, instituída al grado de garantía, el que la autoridad Jurisdiccional conozca de la legalidad del texto de las leyes de expropiación o resuelvan sobre la legalidad de una declaratoria o de un procedimiento.

Por otra parte, al señalar la Constitución que en tratándose de bienes registrados en una oficina registral, se pagará el valor asignado en ellas, más mejoras posteriores y menos deméritos sufridos después de la fijación del valor en las oficinas, no priva de la posibilidad de entrar en controversia, en atención a los mismos dado el tratamiento que diversas leyes fiscales dan a los valores, principalmente en el caso de inmuebles en el Distrito Federal, dadas las disposiciones contenidas en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, como en su oportunidad señalaré.

Con las salvedades indicadas, concluiré este punto diciendo-

que la indemnización es el pago que el Estado hace a los particulares afectados en una expropiación, pago que debe hacerse en efectivo y en los plazos que fije la Ley Expropiatoria que lo funda, que en materia Federal y en el Distrito Federal no puede exceder de diez años. (41)

3.3. UTILIZACION DE LOS BIENES Y REVERSION

Si la razón de la expropiación es que el Estado adquiera bienes para la satisfacción de necesidades colectivas tan intensas que llegan a considerarse de utilidad pública, de solución inaplazable e incluso, puede diferir el pago de la indemnización en atención a la urgencia de la satisfacción, debe de encontrarse como razonable y lógico que el bien objeto de expropiación se utilice de inmediato, en los plazos más cortos posibles para su utilización, acorde a la naturaleza de la obra que se realizará.

De ahí surge la obligación del Estado de utilizar el bien expropiado en el fin específico que se señaló en la declaratoria correspondiente, siendo que la Ley Federal de Expropiación establece el término de cinco años. (42)

Si no se le destina al fin o no se hace dentro de ese plazo, el particular que fue afectado con la expropiación, puede recuperar su derecho de propiedad, operando la reversión. (43)

De la reversión, los autores poco hablan y sin embargo pre--

senta diversos problemas, de los cuales destacan los relativos al precio o cantidad que en caso de optar el particular por la reversión, debe restituir al Estado; también lo relativo al tiempo para pedirla y a su procedencia cuando el bien expropiado se destina a un fin diverso al señalado en la declaratoria de expropiación.

En cuanto a la cantidad que el particular debe otorgar a cambio de reincorporar a su patrimonio el bien, en mi criterio debe ser la misma que le fue otorgada, independientemente al aumento del valor o al producto del dinero, ya que de operar la reversión sería por causas imputables al Estado. Tocante al tiempo en que debe pedirse, creo que como la Ley no señala límite para el ejercicio de esta potestad, debe correr -- conforme a las reglas generales de prescripción negativa, o sea, puede ejercitarse a partir de los cinco años de publicada en el Diario Oficial de la Federación o notificada personalmente la declaratoria y en cualquier momento siguiente -- hasta el transcurso de diez años; y en cuanto al tercer aspecto o sea si procede la reversión cuando los bienes se destinaron a otro fin, considero que si, puesto que de otra manera se permitiría que los encargados de la administración del Estado se aprovecharán de su situación configurando causas de utilidad pública, desposeyendo a personas de sus bienes para que fueran usados en un fin distinto a la solución de las necesidades que motivaron su expropiación, aunque --

sean en beneficio de la colectividad, salvo el caso de que - mientras transcurre el tiempo de que opere la reversión, surjan otras causas de utilidad pública y nuevas declaratorias de expropiación.

En todo caso, si al solicitarse la reversión el bien es utilizado en otro fin al originario y ya se le incorporó valor, deberíamos estar a las formas y previstos del derecho común al respecto.

3.4. LA REVOCACION

El acto de expropiar bienes es un acto administrativo que -- por ende, debe de seguir la secuela de un procedimiento administrativo, conforme es sostenido por todos los tratadistas - y que en forma clara se expresa así: "El acto administrativo requiere para su formación, estar precedido de una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor - del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales". (44)

En el caso de la expropiación, la Constitución por no corresponderle y la ley ordinaria por deficiencia, no establecen - las formalidades a actos intermedios, por lo que debemos de estar solamente a los requisitos esenciales establecidos por

los Artículos 14 y 16 de la propia Constitución, de tal suerte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha declarado "La expropiación llevada a cabo sin - los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías". (45)

Sin embargo, para declarar la expropiación no se requiere audiencia de parte, ya que el interesado soporta un acto de Soberanía del Estado, más sin embargo, si tiene a su favor el recurso de revocación para hacerlo valer una vez que es notificado de la declaratoria de expropiación correspondiente, - el que puede interponer dentro de los quince días siguientes y el cual, en la casi totalidad de los casos, suspende la -- toma de posesión de los bienes expropiados hasta su resolución, o bien, la posesión se toma hasta que transcurrió el - plazo para recurrir sin que se interponga el medio de defensa.

El recurso en cuestión no tiene señalado forma procesal específica estando por ende regido por el Código Federal de Procedimientos Civiles. (46)

En el caso específico de la expropiación de inmuebles para - solucionar las necesidades de vivienda y conforme a la Ley - Federal de Vivienda, misma que más adelante se expondrá con mayor detenimiento, no puede realmente afirmarse que en la - expropiación no se de el derecho de audiencia previa como -- garantía del particular afectado.

3.5. CONTROL CONSTITUCIONAL

Como señalé con anterioridad en este capítulo, el particular afectado por un decreto expropiatorio, independientemente a tener a su alcance el recurso administrativo de revocación, puede acudir ante el Poder Jurisdiccional para hacer valer sus derechos mediante el juicio de amparo, siendo aquí la participación judicial que apunté se puede dar y que muchos niegan, diciendo que se limita a la fijación del precio.

Ahora bien, al acudir ante los Tribunales, puede el afectado hacerlo combatiendo la inconstitucionalidad de las Leyes expropiatorias o fundatorias del decreto, o bien, de la propia declaratoria, o solamente del procedimientos y resolución -- del recurso de revocación interpuesto en su caso y serán -- afectadas para recurrir en amparo o en el recurso, tanto los propietarios o cualquier interesado por tener derechos de di versa índole sobre los mismos.

Tocante al control Constitucional de las leyes expropiato- rias por la Suprema Corte, ya al tratar lo relativo a la uti lidad pública hice mención a la discusión doctrinaria que -- existe al respecto de la posibilidad de que sea la Corte -- quien resuelva sobre la legalidad de las causas de utilidad- pública que las legislaturas lleguen a señalar en las leyes, o sea la capacidad que tienen las mencionadas legislaturas -- para fijar los casos en los que se está en presencia de una

causa suficiente para expropiar, sin limitación alguna.

Para evitar repeticiones en el trabajo, debo decir que aunque han existido tesis contradictorias al respecto, que inclusive han declarado que el Poder Judicial no tiene capacidad para calificar las causas establecidas por las legislaturas soberanas, en la actualidad ya se definió que sí existen criterios generales para que la determinación que las leyes hagan se apegue al concepto de "Utilidad Pública", principalmente en la más sencilla y clara de las tesis al respecto -- sustentada por nuestro Máximo Tribunal, por conducto de su Segunda Sala, que identifica como "pública" aquella utilidad que no es privada, (47) o sea que cuando una ley expropiaría una causa contraria a ese principio, es válido solicitar el amparo y protección de la justicia federal.

Obvio es decir que si el Poder Judicial Federal puede conocer y resolver sobre la legalidad y constitucionalidad de una ley expropiatoria, con mayor razón podrá hacerlo respecto de las declaratorias de expropiación, procedimientos y resoluciones dictadas en los recursos, conforme a la interpretación legal sustentada en la Jurisprudencia existente.

3.6. LA EXPROPIACION COMO MEDIO DE SATISFACCION DE NECESIDADES COLECTIVAS

De lo apuntado hasta ahora en torno al contenido de utilidad

pública, se tiene que la expropiación es un medio de satisfacción de necesidades colectivas en tres casos ya comentados, o sea, cuando se trata de colmar una necesidad del Estado en beneficio de todos; cuando se satisface una necesidad en forma directa e inmediata de una clase determinada, para mediante ella satisfacer toda la colectividad; y cuando se satisface una necesidad Nacional frente a situaciones que la afecten como entidad política o internacional.

Entonces, no toda satisfacción a necesidades colectivas puede en derecho ser satisfecha con la expropiación, puesto que, aunque la utilidad pública presupone la necesidad colectiva, en esta última no siempre se presenta la primera.

Constitucionalmente y en atención a la fracción XV del artículo 27, son las legislaturas respectivas las que determinarán en cada Estado, acorde a las directrices de utilidad pública, y por medio de las leyes respectivas, cuales serán las necesidades colectivas cuya satisfacción quede encomendada al Estado y se entienda como una utilidad pública y salvo un cambio en el texto de la Carta Magna, no podrán incluirse todas las necesidades colectivas a satisfacer, independientemente a que, para los efectos de la expropiación, los bienes que lleguen a afectarse puedan ser directa e inmediatamente utilizables como satisfactores de la necesidad.

Dentro de esas necesidades colectivas, puede encontrarse la de vivienda urbana y a este respecto, resulta manester acudir

el Artículo cuarto párrafo tercero de la Constitución, (48) -- que textualmente dice: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá las -- instituciones y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objeto".

En cuanto a la vivienda urbana, dos textos legales estable-- cen como de utilidad pública la adquisición de tierras y el mejoramiento físico y funcional de la zonas urbanas y son la Ley Federal de Vivienda y la Ley de Desarrollo Urbano del -- Distrito Federal (49) y en lo tocante a la legalidad de estas causas de utilidad pública o a la procedencia de la expropiación al respecto, para efectos de llevar orden en el trabajo, las analizaré al referirme en concreto al decreto expropiatorio que se menciona en el siguiente capítulo pudiendo adelantar solamente que en el mismo, la autoridad introduce una -- técnica y solución diversa a la legal y doctrinalmente esta-- blecida para el caso, resultando por ende necesario hacer hacer varias reflexiones sobre la medida de sus posibles repercusiones.

No quiero decir que el problema habitacional no sea una cau-- sa de utilidad pública ni que la creación de centros de po-- blación, aún dentro de poblaciones mayores no esté declarado como causa suficiente expropiante, ni mucho menos que la sa-- tisfacción de las necesidades colectivas causadas por tras--

tornos internos sea ajena, sino que en este caso, la autoridad pretextó la motivación contenida en el decreto, para intentar solucionar problemas de diversa índole, pero lo más importante es que por apartarse de los cauces legales e introducir una nueva utilización a la expropiación, permite prever nuevos decretos alejados de la realidad y tradición jurídica, con gastos innecesarios para el erario que ya de sí sufre grave crisis económica y para solucionar problemas de índole principalmente político, cosa que se inició en épocas recientes con las actuaciones que en igual sentido tuvieron los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo.

Tratando de simplificar esta exposición, cabe decir que la expropiación está siendo usada como arma política que salvaguarde un régimen o la personalidad de un gobernante para cubrir la incapacidad que tiene el Estado o los que detentan el gobierno y dar así solución a satisfacciones que de manera alguna se colman mediante decretos expropiatorios.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

38. Fraga Gabino.- Op Cit. Págs. 370 a 377.
39. Fraga Gabino.- Op Cit. Pág. 401.
40. Solamente en tratándose de expropiaciones agrarias, en atención al texto Constitucional que así lo dispone.
41. Artículo 20 de la Ley de Expropiación.
42. Artículo 9 de la Ley de Expropiación.
43. Artículo 9 de la Ley de Expropiación.
44. Fraga Gabino.- Op Cit. Pág. 271.
45. Quinta Epoca.- Tomo VII.- Pág. 696, Colfn, Enedino.
Tomo XX.- Pág. 1229, Cruz, Lorenzo y -
Coagas.
Tomo XLIV.- Pág. 2020, Bravo Izquierdo,
Donato.
Tomo XLV.- Pág. 263. Pierce Oil Co., S.A.
Tomo XLV.- Pág. 5212. Morfn, Elfas.
Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario.
Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala.
Pág. 127. Citada por Salvador Castro Zavaleta y Luis --
Muñoz. Ob. Cit. Pág. 514.
46. Esto cuando el recurso se tramita ante Autoridades Federales, pues cuando se promueve ante Autoridades del Distrito Federal será el local conforme a la aplicación de los Principios Generales de Derecho.
47. Citada por el autor Serra Rojas Andrés.- Op Cit. Pág. 343.
48. Adición al Artículo 40. de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1983.

49. La Ley Federal de Vivienda fue publicada en el Diario-Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984, y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el 7 de Enero de 1976.

CAPITULO IV

EL DECRETO EXPROPIATORIO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL DIA 11 DE OCTUBRE DE 1985.

El problema habitacional, la calidad de vida, la especulación con los inmuebles, su plusvalía y otros muchos relacionados con el espacio necesario para el habitat familiar de vida, - no es ni privativo de México ni siquiera de países pobres, - sino es un problema mundial que de manera alguna puede solucionarse ni con decretos ni leyes y que ha sido connatural al hombre y en el que intervienen tal cantidad de aspectos y -- disciplinas que lo convierten en un cuestionamiento similar al de la vida misma.

Así también los desastres naturales o los causados por los - conflictos bélicos, a lo largo de la historia no se encuen-- tran solucionados por medidas parciales y siempre han dejado huellas y estelas que jamás se han borrado y diluido.

Me pregunto entonces ¿Con un decreto expropiatorio, nuestras autoridades están solucionando el problema habitacional urba no y los estragos causados por sismos sin precedente en nuestro país? o bien ¿Qué se pretende lograr con ese decreto?

Para tratar de encontrar alguna respuesta a estas preguntas, que solamente son dos de las muchísimas que pudieran hacerse al respecto, para intentar analizar el decreto en cuestión:

4.1. SU MOTIVACION

El abordar el problema de la motivación o razones que asistieron a las autoridades a dictar el decreto en cuestión, debe de hacer dos diferentes comentarios. Uno respecto a la situación reinante en esta ciudad de México antes o después -- de los fenómenos sísmológicos; y otra, respecto a las razones expuestas en el cuerpo legal sujeto de estudio.

En cuanto a la primera situación, desde ahora aclaro que solamente expondré unos brevisimos comentarios, pues el tratar de atacar toda problemática tan compleja como la que presenta nuestra ciudad, sería tema para muchas tesis en diversas disciplinas y de las cuales, las conclusiones resultarían -- en muchísimos aspectos contradictorias.

La realidad, cualquiera que sean los motivos sociales, sociológicos, económicos, antropológicos, legales o de cualquier índole, es que vivimos y nos desarrollamos en la región más poblada del mundo, llena de complejos problemas de servicios, salud, educación y de toda clase, incluyendo de vivienda, -- donde además, por erróneas y precipitadas determinaciones -- gubernamentales que datan desde tiempos muy remotos, no sola

mente imputables a gobiernos contemporáneos, se reúne la industria, el comercio y los centros de decisión y control.

Para poder albergar a todo el conglomerado humano, las soluciones han sido tomadas en forma parcial, tolerando en muchos casos la constitución de zonas urbanas en terrenos no aptos, sin servicios de infraestructura e incluso, en lotes legalmente no utilizables al efecto, de tal suerte que se han conurbanado tres de los más superpoblados Municipios de la República en una sola zona urbana, sin el menor desarrollo urbanístico que permita obtener alguna utilidad práctica al respecto, pero además, que ha generado un caos de servicios públicos y una ínfima calidad de vida.

Aunado a esto, se han tomado resoluciones tan caóticas como la Congelación de Rentas, medida de emergencia para superar los efectos negativos causados por una guerra mundial y que se ha prolongado por tanto tiempo que verdaderamente ocasionó una zona de desastre dentro de las partes más céntricas y con mayor plusvalía de la metrópoli, amén de convertir en la gran generalidad de los casos, en pobres a los propietarios de inmuebles que con su trabajo los adquirieron y en personas con más recursos a los inquilinos que también, en su mayoría, subarriendan a precios injustificados las viviendas, sin que ni ellos ni los dueños les otorguen el debido mantenimiento.

Obvio es decir, que la poca expedita justicia, llena de recursos suficientes para dilatar los procedimientos legales - y enriquecer indebidamente a los abogados que se dedican a defender inquilinos, también crea problemas a los caseros, - aún en inmuebles sin rentas sujetas a congelación pues gran cantidad de ocasiones, llegan a gastar más dinero en desocupar sus viviendas que lo que durante años cobraron de rentas por ellas.

Todo esto, ha creado en la ciudad dos tipos de mercados de rentas, el manejado por los inquilinos, que es el mayoritario y otro, en el cual, los caseros más organizados, logran obtener rendimientos por sus inmuebles, quizás exagerados en algunos casos, pero previniendo los problemas que pueden llegar a tener y además, que las viviendas, en todo caso, sean poco confortables y aptas para otorgar una calidad de vida apropiada.

Aunado a esto, la naturaleza castigó a nuestra ciudad con dos movimientos telúricos de gran magnitud y que, por las condiciones del subsuelo, arrasaron con diversos inmuebles, tanto nuevos como antiguos, privados y públicos y por lógica, a una cantidad de familias, que resulta difícil precisar, dada la poca confiabilidad de los datos aportados, las dejó sin habitación.

Es por tanto, que en el primer orden de motivaciones, la rea

lidad es que el problema habitacional ya existía, tanto por carencia de viviendas como por la calidad de las mismas y -- que los precios de las ventas eran tan fluctuantes que había y hay quien paga menos de cien pesos al mes y que, por grandes que hayan sido los estragos causados por los sismos acontecidos los días diecinueve y veinte de septiembre de mil novecientos ochenta y cinco, ante la magnitud del problema y -- de la gran cantidad de personas que a diario llegan a la zona metropolitana, no agravó en gran medida la problemática.

En el segundo orden de motivaciones, o sea, las expresadas -- por el decreto en estudio, el mismo se limita a señalar que -- "... Los recientes movimientos sísmicos del mes de Septiembre, provocaron trastornos internos que generaron necesidades colectivas que requieren de urgente satisfacción... Uno de los efectos, el daño sufrido en familias de escasos recursos, en las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, que tienen sus empleos y modestas fuentes de vida en esas áreas en las que se han -- arraigado y se identifican en determinados barrios o colonias, hasta el punto de hacer inconveniente su reubicación -- en otras zonas y por tal motivo las viviendas dañadas deberán ser sustituidas por edificaciones que garanticen la seguridad de sus habitantes y solucionar al mismo tiempo problemas sociales en las condiciones de vida de las personas que resultaron afectadas por el siniestro..."

Como se puede leer en la transcripción, sin ser falso lo --
asentado, limita realmente el Decreto la problemática plan--
teada e incluso, como se verá más adelante, contradice su mo
tivación con las normas contenidas en el cuerpo del mismo.

4.2. SU FUNDAMENTACION

En cuanto a la fundamentación esgrimida en el Decreto, como--
no se trata de hacer transcripciones del mismo me dedicaré a
analizar aquellos numerales y cuerpos legales que requieren--
puntualización especial, por lo que, respecto a los artículos
Constitucionales que se señalan sólo me concretaré a decir --
que son los mismos que en reiteradas oportunidades he señalado
a lo largo del desarrollo del trabajo.

Se requiere mención especial de los presuntos fundamentos ex
presamente señalados de la Ley de Expropiación⁽⁵⁰⁾, pues de--
un simple análisis se demuestra la gran confusión con que ac
tuó la autoridad. De esta ley se señalaron concretamente --
los Artículos 1o. en sus Fracciones I, III, V, X, XI y XII,-
2o., 3o., 4o., 8o., 10, 20 y 21.

El Artículo primero del cuerpo legal invocado, enuncia los --
casos en los que se consideran causas de utilidad pública su
ficiente para decretar una expropiación y refiriendonos a una
por una las fracciones invocadas diremos lo siguiente:

En cuanto a la fracción primera, se refiere al establecimiento, explotación o conservación de un servicio público, lo -- que de manera alguna se adecuaba con la expropiación de predios que no se destinaban a un servicio público ni tienen -- por que hacerlo.

La fracción tercera es aplicable al embellecimiento, ampliación y saneamiento de poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinadas a prestar servicios de beneficio colectivo, la que sí trataremos de intentar ubicar los motivos expresados, quizás podrían identificarse con la primera parte del precepto, pero realmente entonces tendría que comprenderse en el Decreto la casi totalidad de la zona urbana de la Ciudad de México.

De la fracción quinta, se comprenden la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos internos, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas. Estos previstos tampoco son -- aplicables, pues aún habiéndose presentado un trastorno interno, no se refiere a la expropiación a la satisfacción de las calamidades enunciadas como previstos.

De la fracción diez, se habla de medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños -- que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, no siendo tampoco aplicable al caso, pues aún hablando de daños que la propiedad pueda sufrir, se referiría tan solo a los posibles derrumbes que de ciertos inmuebles pudieran dañarse contiguos o causar la muerte a terceros y en todo caso, la expropiación sería de las construcciones y no de los predios los cuales no pueden causar daños a la colectividad.

Tocante a la fracción once, habla de la creación y mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, previsto que a primer momento puede parecer aplicable, pero que en realidad no lo es, puesto que de intentar fundamentar la expropiación en el mismo, los bienes objeto de la misma hubieran sido la totalidad de los inmuebles y facturas de la Metrópoli y no unos predios expresamente identificados.

La última de las fracciones señaladas, o sea la doce, únicamente dice que también serán los demás casos previstos en leyes especiales, la que si podría ser aplicable en atención a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley Federal de Vivienda, siempre y cuando se dieran dos circunstancias previas, una que las mencionadas leyes fueran constitucionales y la otra, que se cumpliera con los requisitos que-

en las mismas se establecen, situaciones éstas que se comentarán en los puntos subsecuentes.

Del resto de los artículos invocados por esta Ley, son de -- resaltarse el octavo, que faculta a la autoridad a ocupar de inmediato predios expropiados, antes del transcurso del término de interposición del recurso o aún con la presentación del mismo, cuando las causas que motivan la expropiación son de las comprendidas en las fracciones V, VI y X del artículo primero, lo que pone de manifiesto que si la autoridad invocó de las mismas la primera y la tercera, no siendo así remotamente aplicables al caso, lo hizo con el afán de actuar -- arbitrariamente y poder usar libremente los predios afectados no obstante los recursos que se pudieran hacer valer.

Asimismo, se pueden resaltar los artículos diecinueve y veinte ya que el primero de los mismos habla de que en los casos especiales en los que puede efectuarse una expropiación a favor del patrimonio de persona distinta al Estado, en este caso, un ente público como ya se explicó, será esa persona -- quien cubra la indemnización. Y el segundo de los artículos establece la obligación de fijar la forma y plazos en que se cubrirá la indemnización.

Como siguiente cuerpo legal fundatorio de la medida, el Decreto comentado esgrime la Ley Federal de Vivienda⁽⁵¹⁾, concretamente en sus Artículos 1o., 5o., 32, 37 y 44 y a este -

respecto es de resaltarse solamente que si bien el Artículo-19 considera de utilidad pública la adquisición de tierras - para la construcción de viviendas de interés social, también es cierto que el Artículo 23 sólo faculta a las entidades de la administración pública a adquirir y enajenar predios destinados al efecto, pero ni ese numeral ni ningún otro otorgan atribuciones de expropiación y por ende, no puede considerarse este cuerpo legal como una ley especial que establezca una causa de utilidad pública que complementara la fracción doce del artículo primero de la Ley de Expropiación ya comentada.

Acto continuo, el Decreto Expropiatorio alude a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁽⁵²⁾, la que estimo sin importancia comentar, ya que aunque en algunos casos se ha estimado la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos, no tiene trascendencia real en el estudio de esta tesis.

Algo similar pasa con la Ley Orgánica del Departamento del - Distrito Federal⁽⁵³⁾, pues realmente, el presente trabajo no se refiere a las facultades de esa entidad de la administración pública y basta que comente que estas dos últimas leyes son señaladas como fundatorias del Decreto.

Por último, se invoca y precisa a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁽⁵⁴⁾, en concreto sus artículos lo., - 2o., 3o., 5o., 6o. y 79, teniendo trascendencia para el trabajo su Artículo 79 que otorga facultades al Departamento --

del Distrito Federal, para declarar a las zonas deterioradas física o funcionalmente como espacios dedicados al mejoramiento, pero que tampoco sería Artículo alguno que complementara la aludida fracción doce del Artículo primero de la Ley de Expropiación, pues la norma relativa es muy completa y por una parte, no permiten que se relacionen predios o casas en concreto, sin zonas en general, y además, por que en los Artículos 81 y 82 aclara que, los propietarios de predios comprendidos en esas zonas, deberán cumplir con las obligaciones derivadas de los programas que al efecto dicten y que solamente en el caso de que no cumplan con los mismos, podrá procederse a declarar la expropiación por causas de utilidad pública, siendo que esta ley sí establece el derecho de previa audiencia para la atención de los planes parciales de mejoras que impongan las obligaciones a cumplir.

4.3. SU FINALIDAD

Al tratar de abordar la finalidad buscada por el Decreto que se comenta, tenemos por fuerza que tomar en consideración los objetivos buscados en toda una serie de medidas y cuerpos legales que le sirven de antecedente y fundamento legal, así como a aspectos políticos que surgen de la problemática creada por los terremotos sufridos.

Ya hice breves comentarios en torno a la situación que presenta el asentamiento humano más grande del mundo, nuestra -

zona metropolitana y dado que este fenómeno, desde hace ya - muchos años se comenzó a intentar legislar y reglamentar al respecto, teniendo como primer paso serio al respecto la Ley de Asetamientos Humanos, seguida en el ámbito territorial local por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Las diversas medidas y planes, en mi criterio fallidos, que se han intentado para regular el aspecto de crecimiento desmedido de la urbe, son de tan diversa índole, que llegan a - contemplar la descentralización de zonas industriales con -- los correspondientes estímulos fiscales, los parques industriales foráneos, los fondos y créditos preferenciales de organismos de Nacional Financiera y en general, una serie de - alternativas para intentar que se creen focos de desarrollo en otras zonas de la República que eviten la llegada de personas de provincia e incluso, la salida de muchos de los habitantes de la zona metropolitana.

Sin embargo, todas esas medidas son en realidad poco efectivas para lograr el objeto deseado y a la autoridad se le presentan problemas de conurbación de grandes municipios con el Distrito Federal, carencia de servicios suficientes, tanto de agua potable, drenajes, transportes, alumbrado, luz y otras, que a su vez han ocasionado un incremento en la plusvalía de la tierra a tal grado que se hace inaccesible para la generalidad de la población.

A este caos urbano, han contribuido también factores creados por el propio gobierno ante una falta absoluta de coordinación en sus labores, de las que pueden resaltar tres: El primero que resulta difícil desplazar a la mayor parte de la industria aquí establecida, con el correspondiente traslado de operarios y sus familias, cuando ni se otorgan los estímulos suficientes para afrontar la inversión que se requiere, como serían mayor número de zonas para salarios mínimos, exención en el pago de algunas contribuciones como las aportaciones - al INFONAVIT o una legislación referente a contaminación ambiental que no fuera Federal, sino quizás hasta nula en muchas plazas para que pudieran ser focos de desarrollo; en segundo lugar, las medidas fiscales que se han tomado, presuntamente para desalentar la inversión en inmuebles bajo - la figura de acaparamiento, han realmente abaratado, en relación con la provincia, el costo de la vivienda; y en tercer lugar, la centralización del poder federal en la ciudad, --- cuando por simple lógica, las Secretarías de Estado dedicadas a Marina, Turismo, Agricultura y otras, deberían de estar más cercas de las zonas propias de estas actividades y - solamente mantener oficinas de representación.

Como a su vez, políticamente el Estado y sobre todo, los gobernantes, requieren tener una relativa armonía a las clases sociales más bajas, es que constantemente toman medidas populistas, aunque muchas veces, contraproducentes y antieconó-

micas, para ganar un supuesto apoyo al partido y gobernante-en el poder.

En este contexto de ideas, siendo ya un problema la vivienda y los servicios y habiéndose creado para organismos estatales graves conflictos políticos al presentarse los sismos, como el derrumbe de parte de la unidad Tlaltelolco, qué mejor salida pudo encontrar el gobierno que expropiar predios y viviendas aprovechables, en zonas céntricas, con servicios ya establecidos y en los cuales ya se encontraba integrado el transporte, de tal suerte que por "decreto" adquirió espacio y construcción no solamente para instrumentar algún programa de vivienda, sino de paso, tomar fuerza política en un momento en el cual la deuda externa tan elevada, los bajos ingresos de la población y la irremediable solución económica a esos problemas podrían crearle un conflicto social sin precedente en la historia.

O sea, con el decreto expropiado de estudio, el Estado pretende y busca adquirir terrenos y fincas en las cuales, por tener ya servicios, pueda proporcionar vivienda, no solamente a las familias que pudieran haber perdido sus casas, cuyo número oficial jamás se ha dado, sino también a otras familias y con un costo menos elevado que si requiriera realizar -- obras de infraestructura en otras zonas.

Cabe decir también, que como algún funcionario expresó; "se-

expropiaron predios y casas históricamente abandonadas en zonas tradicionalmente destruidas", pero que ese abandono y -- destrucción fue propiciado por las medidas gubernamentales -- anteriormente mencionadas y que además, ni se abarcó en el -- Decreto toda construcción descuidada, ni toda zona destruida.

4.4. CONSIDERACIONES LEGALES SOBRE LA LEGALIDAD DEL DECRETO

El Decreto Expropiatorio es, en mi criterio ilegal desde su origen, siendo que para efectos de explicar mis puntos de -- vista al respecto, lo haré siguiendo tres pasos: El primero será contemplándolo como resultado de un proceso administrativo analizándolo a la luz de las claras consideraciones que expresé en otro apartado a este respecto del licenciado Gabino Fraga. El segundo será refiriéndome a sus propias motivaciones y normas. Y un tercero, lo haré desde el análisis legal de las leyes que regulan y fundamentan la expropiación -- y que quedaron expresadas.

Analizado como resultado de un proceso administrativo, la -- falta de estudio y preparación requeridas tanto para llevar -- a la autoridad a la convicción de la certeza y utilidad de -- la medida como para permitirle al particular la seguridad de -- que la resolución no se dictó de modo arbitrario, sino de -- acuerdo a las normas legales, es tan notorio que se manifiesta desde el momento en el cual el decreto suscrito y refrendado el 10 de Octubre de 1985 y que se publicó el día 11, --

contiene 5453 predios presupuestamente en zonas populares y para dedicarlos a la construcción de viviendas de bajo costo y entre las mismas se incluyeron predios situados en Paseo de la Reforma y otras partes comerciales y lujosas no aptas para el fin indicado, por lo que, ante tan evidente aberración, fue necesario publicar el día 21 siguiente en el Diario Oficial una fe de erratas por lo que se exclufan muchos de los inmuebles y se agregaban otros, para quedar en 3958.

Así también, esas carencias de estudio y preparación del acto administrativo y arbitrariedad de la autoridad, son patentes al incluir en la lista definitiva infinidad de casas unifamiliares o viviendas que no sufrieron daño alguno por virtud de los sismos y en los cuales, como explicaré más adelante, para poder actuar la autoridad en ejercicio de las atribuciones expresas que el propio Decreto le concedió, deben de demoler construcciones aptas para su uso, lo que no tiene justificación social ni económica alguna y se convierte en un dispendio.

Desde el segundo ángulo, o sea, en cuanto a sus propias normas, el Decreto también contiene motivos de ilegalidad, pues de la exposición de los razonamientos que hace y que parcialmente transcribe, como generadores del acto administrativo, así como de las normas que contiene se encuentran contradicciones e incongruencias manifiestas.

Así por ejemplo, en el artículo primero del Decreto se declara de utilidad pública "... la satisfacción de necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos internos-provocados por los fenómenos en las áreas a que se refiere - el considerando segundo⁽⁵⁵⁾, mediante la realización de las acciones de vivienda necesaria a favor de las personas afectadas por los trastornos...", cumplimentándose con lo preceptuado en su Artículo cuarto que "...autoriza al Departamento del Distrito Federal a la realización de acciones tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas de vivienda, en favor de las personas afectadas por los sismos y de regeneración y mejoramiento urbano de inmuebles expropiados, y en su caso, a enajenar las viviendas que en ellos construya el propio Departamento a título oneroso y fuera de subasta pública, preferentemente a favor de quienes venían ocupando los inmuebles precisados..."

Todas estas disposiciones, presuponen por fuerza que se procedió a expropiar solamente predios dañados por los sismos, - que o se derribaron o quedaron tan destruidos que eran un -- peligro sus construcciones para los habitantes y terceros y sin embargo, en la lista definitiva precisada al publicar la fe de erratas y la segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial el 23 de octubre de 1985, se incluyeron predios - que antes de los siniestros no estaban ocupados, otros no -- destinados a habitación y otros más que sus construcciones, -

aún de apariencia abandonada, no sufrieron daño alguno en -- los sismos.

También, las normas contenidas en el Decreto solamente facul--
tan a la autoridad a expropiar predios necesarios para dar -
vivienda, mediante los programas del caso, a estrictamente -
las familias que perdieron sus viviendas y fueron afectadas--
por los sismos, lo que se traduce en fortalecer lo antes ex--
presado y afirmar que entonces, solamente podría contenerse--
en la lista de inmuebles sujetos a expropiación a los afecta--
dos por los sismos y en los cuales las familias que ahí vi--
vían se quedaron sin viviendas y en todo caso, de incluirse--
otros predios, que éstos solamente podrían afectarse a ser -
destinados a servicios comunitarios, pero no se precisa este
aspecto amén de que los programas de vivienda y regeneración
de zonas no se conocen y se dejaron para el futuro.

Para concluir con el segundo aspecto de estudio sobre la le--
galidad del Decreto en lo que a sus propias normas se seña--
lan, terminaré por decir que el artículo cuarto autoriza --
al Departamento del Distrito Federal a enajenar las vivien--
das que se construyan en los predios expropiados, preferente
mente a quienes los venían ocupando, lo que deja ver que, --
por una parte, solamente se facultó a la autoridad a vender--
viviendas que se construyan, más no viviendas de las que se--
expropiaron que por no haber sido destruidas, no quieren - -
construirse, sino en todo caso, solamente arreglarse, lo que

convertiría al Gobierno del Distrito Federal en casero y - - arrendador, no siendo esta una actividad declarada como de - - utilidad pública ni un servicio público propio y destinado - - al Estado, además de que al señalar que las ventas serán -- "...preferentemente a favor de quienes venían ocupando los - - inmuebles precisados..." deja ver la clara posibilidad de -- que se enajenen a quienes no lo venían ocupando, que de manera alguna serían los afectados directamente por los sismos - - en sus viviendas, sino cualquier otra persona, lo que es clara contradicción entre la causa expropiante y las normas reguladoras del Decreto.

Por último sostengo la ilegalidad del Decreto desde un tercer aspecto, o sea desde el análisis legal de las leyes que regulan y fundamentan la expropiación:

Partiendo del Artículo 27 Constitucional y de la ley que es aplicable y reglamentaria del mismo en esta materia, la ley de Expropiación, cabe decir que del análisis de los fundamentos expresados en el Decreto que ya hice en este mismo capítulo de las diversas fracciones del artículo primero de esa Ley que se invocaron, no se encuentra causa de utilidad pública alguna legalmente declarada, salvo en cuanto a la fracción XII que por separado se mencionó y con la salvedad que se manifestó, o sea, que aunque no podemos negar que el problema habitacional y sus soluciones son de hecho una necesidad colectiva, los cuerpos legales no lo reconocen aún como-

de utilidad pública suficiente, de tal manera que pueda, como lo hizo expropiar predios al efecto.

Así también, no pudiendo negar que el Estado tiene facultades para intervenir en la solución de las consecuencias de trastornos internos provocados por fenómenos sísmicos y esa actuación puede requerir medidas que sí llenan la calidad de utilidad pública, la atribución concedida al Estado no abarca la de dotar de casas a los afectados, sino se limita a -- las medidas urgentes para solucionar las calamidades inmediatas que se presentan mediante satisfactores directos.

De la fracción doce del artículo primero de la Ley de Expropiación, como apunte, tampoco puede encontrarse fundamento -- al Decreto, ya que aunque los cuerpos legales que al efecto -- indiquen establecen las acciones de vivienda como utilidad pública, o sea, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley Federal de Vivienda, el segundo de los ordenamientos no contempla siquiera la facultad de la autoridad de llegar a la expropiación para allegarse predios en los que -- se pueda desarrollar los programas de vivienda ni remotamente atribuye al Ejecutivo la posibilidad de invocar esta materia como causa expropiante.

El primero de los ordenamientos, si bien establece la facultad de expropiación, por una parte lo hace condicionada a -- que previamente se elaboren y publiquen planes y programas --

de regeneración de zonas que deban ser atendidas en forma -- obligatoria por los propietarios de predios y que tienen a -- su vez la posibilidad de recurrirlos, o sea, que tienen el -- derecho de previa audiencia y solamente atribuye la capaci-- dad de expropiación ante la inobservancia de las obligacio-- nes.

Cabe mencionar que respecto a la constitucionalidad de estas leyes, aunque no son la materia del estudio de la tesis ni -- tengo la capacidad suficiente para opinar doctrinalmente en-- torno a cada una de sus normas, si puedo decir que en cuanto a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y concre-- tamente a sus Artículos 81 y 82 cuyo contenido ya apunté an-- teriormente, indiscutiblemente es cuestionable la constitucio-- nalidad de la facultad de expropiar inmuebles ubicados en de terminadas zonas cuando sus propietarios no cumplen con algu-- na obligación contenida en un programa de regeneración, ya -- que convertiría al Estado en un casero y arrendador de inmue-- bles destinados a diversos fines, tanto habitacionales, co-- merciales o industriales, cuando no se trata de un servicio-- público encomendado al Estado y en todo caso, la sanción ló-- gica y más legal para quien incumpliera con una obra neces-- aria para regenerar las diversas zonas de la metrópoli y siem-- pre y cuando, la medida no fuera arbitraria, sería o bien la imposición de multas para que en caso de no cubrirlas y bajo el procedimiento económico-coactivo salieran a remate los in--

muebles en subasta pública, para que un nuevo propietario -- realizara los trabajos, o bien, que el Estado los realizara con cargo al propietario y si éste no los cubre vfa contribución, el Erario se repusiera del gasto también por el procedimiento económico-coactivo de ejecución y subasta en pública almoneda.

Así también, el Decreto expropia bienes que se indica serán para ser destinados a venderse a particulares, personas físicas afectadas por los sismos en sus viviendas o en general, a terceros que requieran habitación, pero esto se traduce -- en que se está expropiando a favor de personas de índole privado que no realizan ningún servicio público, cuando la Ley de Expropiación y la Jurisprudencia de la Suprema Corte ya citada en el trabajo, si bien llegan a prever la expropiación para que los bienes sean afectados a personas distintas al Estado solamente lo hacen cuando éstas o son organismos públicos o siendo de derecho privado, realizan un servicio público, de donde se tiene otra clara violación a las Leyes aplicables.

Pero llegando al extremo de suponer que la interpretación de las ejecutorias aludidas permitiera la afectación de bienes a individuos que con los mismos no realizaran una función de servicio público, aún así sería ilegal el Decreto, porque en todo caso la Ley de Expropiación ordena que cuando la expropiación se haga a beneficio de particulares, serán éstos los

que paguen la indemnización y en el caso que nos ocupa, ni se precisa que individuos serían los beneficiados ni se establece la obligación para los mismos de cubrirla directamente.

Por si las varias causas de ilegalidad no fueran suficientes, también se tiene que en su artículo quinto, el Decreto solamente dice: "Páguese con cargo al presupuesto del Departamento del Distrito Federal, en un plazo que no exceda de diez años y dentro de las posibilidades del Erario, la indemnización a las personas que demuestren derecho a ella".

La Ley obliga a que en los Decretos que contengan las declaratorias de expropiación, se fije la forma y plazos en que se cubrirá la indemnización y el hacer el señalamiento general de que esta se hará en un plazo no superior a diez años y dentro de las posibilidades del Erario, de manera alguna - es precisar la forma y plazos de pago.

Obviamente, las consideraciones de ilegalidad expuestas en el segundo de los puntos de vista analizados, tienen relación con las violaciones a las leyes aplicables, pues caen en aspectos previstos por las mismas, como la falta de una debida motivación, ya que lo expresado con considerandos del Decreto no tiene realmente un enlace lógico con los predios expropiados o sus usos y satisfacciones de las necesidades que se tratan de colmar en forma inmediata, así como que el señalar artículos fundatorios que no son aplicables al caso y otros-

aspecto más que considero repetitivo señalar ahora, dado -- que al abordarlos los comenté.

Como un mero cuestionamiento y sin profundizar al respecto,-- en atención a que este punto podría ser materia de otras tesis, debo de apuntar que en tratándose de los predios includos en el Decreto, la fijación de su precio en la oficina -- catastral va a presentar conflictos, dado por una parte que-- en gran número de los inmuebles eran destinados a rentas, -- incluso de las declaradas 'congeladas' por lo que la existencia de un valor físico o la simple determinación de un valor renta no es imputable a los propietarios y por otra parte, -- por que dado la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se aprecia un incremento automático con determinada periodicidad, aún no registrado en la oficina rentística.

4.5. OTROS DECRETOS EXPROPIATORIOS

Realmente, el estudio de otros Decretos que contengan declaratorias de expropiación que, en términos generales, tuvieran analogía con el comentado, sería un trabajo sumamente -- difícil y probablemente recopilar las declaratorias sería -- prácticamente imposible, motivo por el cual, solamente haré algunos comentarios generales al respecto.

Por una parte, cabe señalar que expropiar inmuebles para que

se titulen a particulares es algo que en reiteradas ocasiones ha sucedido, recordando a manera ejemplificativa el Decreto que en su oportunidad dictó el entonces Gobernador del Estado de México, Profesor Carlos Hank González en el año de 1971, por el cual expropió todos los predios comprendidos en las que fueron los límites del Lago de Texcoco y creó el organismo llamado PRIZO, Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente, pero este Decreto contenía diferencias de esencia en su orientación y propósitos con el estudio, pues lo que buscó fue frenar el tremendo problema que a esa región causó el fraccionamiento de tierras sin el menor plan urbanístico, sin servicios y en su mayoría, sin posibilidad inmediata de titulación lo que se traduce en que realmente buscó llenar con previstos de utilidad pública legalmente establecidos como causas expropiantes.

Así también, se puede hablar de Decretos como los que crearon la Central de Abastos publicado el 17 de abril de 1970 (56), donde aunque se expropiaron predios que al construirse en ellos locales que se vendieron a particulares, podría pensarse que son de la misma índole que el presente, pero no es así, ya que por una parte, los particulares que detentan la titularidad de las diversas accesorias, si prestan un servicio público de abasto, establecido y otorgado al Estado además, porque si se llevó como fin la regeneración urbana y la construcción de obras necesarias para prestar un servicio -- que le corresponde al estado.

También debe decirse que existe similitud del Decreto de estudio con otros que, aunque no se refieren a inmuebles, sus motivaciones políticas fueron similares y que, en momentos críticos sirvieron para dejar el control de las situaciones adversas que el país presentó en manos del grupo en el poder como lo fue el Decreto de Expropiación de la Banca Comercial a favor del Estado.⁽⁵⁷⁾

CITAS BIBLIOGRAFICAS

50. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 - de Noviembre de 1936.
51. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984.
52. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 - de Diciembre de 1976.
53. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978.
54. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Enero de 1976.
55. Este considerando se encuentra transcrito con anterioridad.
56. Son los Decretos de Expropiación y Desincorporación pu**bl**icados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Abril y 4 de Septiembre de 1970 respectivamente.
57. Decreto que Nacionalizó la Banca, publicado en el Dia--rio Oficial de la Federación el 10. de Septiembre de --1982.

CAPITULO V
PERSPECTIVAS DEL DECRETO EXPROPIATORIO DEL
11 DE OCTUBRE DE 1985.

El acto administrativo de estudio preve diversas consecuencias, tocante a las cuales, todo lo que pueda comentar en -- las siguientes líneas será una mera especulación y solamente el tiempo podía confirmar o negar, amén de que el ángulo de apreciación de las mismas, será muy personal y por ende limitado a mis experiencias y conocimientos.

5.1. REPERCUSION SOCIOLOGICA

Antes que nada debe apreciarse un hecho, políticamente el Gobierno logró controlar en gran medida los posibles efectos -- contrarios que la situación económica reinante, la falta de vivienda y la alteración de cientos de personas de pocos recursos que perdieron sus viviendas, pudo haber causado en beneficio de grupos y personas con intereses contrarios al -- equipo en el poder, pues con la simple publicación del Decreto y la publicidad y comentarios que en torno al mismo hizo la prensa oficial, lograron que personas y grupos, que aunque controlados por el Gobierno, tradicionalmente causan pro

blemas al mismo, se unieran con las organizaciones oficialmente establecidas en elogios, manifestaciones de apoyo y -- hasta festejos espontáneos.

Ahora bien, esa fue sólo una consecuencia momentánea que de manera alguna debe considerarse como definitiva, pues la difícil implementación del Decreto, forzosamente causará trastornos, aunque desde luego, menos generalizados y más fáciles de controlar.

Sin embargo, asentado como quedó que gran parte de la zona metropolitana, con o sin sismo, se encuentra prácticamente en estado ruinoso, con las construcciones abandonadas y carentes de servicio, el haber expropiado solamente una parte de los predios, aún pudiéndose instrumentar y realizar los programas de vivienda en los mismos, traerá como consecuencia que en las mismas zonas, ciertas personas sean propietarias de inmuebles de alguna calidad funcional, junto a otras que seguan viviendo en habitaciones insalubres y cubriendo rentas, lo que puede preverse es que necesariamente el Estado tenga que tomar medidas, aún solo a nivel de Decretos o Leyes, que den esperanza a esos habitantes no afortunados -- con las primeras edificaciones que a precios económicos se vendan, pues en caso contrario los efectos benéficos logrados pueden revertirse, o sea, es de esperarse que se presione con la publicación de medidas que tiendan a generalizar -- la expropiación de predios.

Sin embargo, si el Estado logra una adecuada coordinación -- y elabora programas de vivienda bien pensados, puede lograr el desplazar de zonas que son comerciales y residenciales a gran cantidad de familias que habitan en condiciones infrahumanas dentro de los inmuebles que aún conservan rentas "congeladas" a las mismas zonas donde ahora se expropiaron predios, de tal suerte que mediante el esfuerzo regenerador de estas últimas, como acto reflejo se regeneren en su totalidad las otras, aunque estimo difícil que una familia que pague cien o doscientos pesos por una casa o departamento, por abandonado que esté, en las colonias Roma o Juárez acepte -- aún para su propietario, trasladarse a la colonia 20 de Noviembre o a otra similar.

Si se instrumentan bien las medidas, lograr esa regeneración integral mediante los gastos que se eroguen en las zonas ahora afectas a expropiación, debe el Estado, tan pronto cuente con las primeras realizaciones concretas, dejar sin efecto -- el Decreto de 'Congelación de Rentas' (58), de tal suerte que quien no quiera trasladarse a lugares a su alcance y posibilidad económica, pague el costo de sus viviendas, vfa renta o compra y pueda regenerarse la metrópoli y dejar de existir las aberrantes 'vecindades' semiderruidas al lado de edificaciones modernas, así como la inseguridad que de toda índole se presenta con este fenómeno.

Ahora bien, como otorgar viviendas baratas no es de sí un -- servicio público y en los países comunistas y socialistas en los que así se ha declarado, no se han dado mayores soluciones que el destinar una habitación o recámara a cada familia, no es una solución hacer esa declaratoria ni se puede sacrificar a los propietarios de predios comprendidos en las zonas ahora afectadas con más expropiaciones, aunque la legisla- - ción fuera reformada de tal manera que fuera legal hacerlo, - máxime cuando en la inmensa mayoría, los propietarios de casas en esas zonas han perdido el interés en ser caseros, pues con o sin rentas congeladas, los rendimientos bancarios y ac- - cionarios del dinero y la falta de un mercado de compradores, los hacen preferir vender, pero no pueden.

Por tanto si es de preverse la existencia de más medidas ten- - dientes a dotar de habitación a la población, que mejor que- - hacerlo mediante mecanismos en los cuales los propietarios - de inmuebles en las zonas comprendidas al efecto, pudieran - ofrecerlos en venta a los organismos, pudiéndose pagar en -- efectivo o en otro tipo de bienes, pues no olvidemos que mu- - chos de los propietarios son industriales o comerciantes que pudieran recibir certificados para el pago de impuestos o -- concesiones y a su vez, los precios serían bajos, pues los - inmuebles habitados y con rentas ínfimas, no representan un- - gran valor por el costo real de su desocupación.

También es cierto que el Decreto, al reconocer que existen -

familias e individuos identificados con sus barrios, que no es conveniente desplazar, está fomentando la existencia de zonas en donde los habitantes se sienten orgullosos de ser brabucones, mal hablados e incultos lo que es un efecto contrario al individuo, por lo que puede preverse que estos grupos se intensifiquen, por lo que, el organizar los programas para trasladar a esas zonas, conforme su regeneración, a familias e individuos no identificados con sus barrios y sus costumbres, puede resultar saludable, ya que además como se trata de lugares donde abundan construcciones horizontales que albergan a menor cantidad de personas, al construirse en forma moderna, o sea, vertical, permite pensar que el número de personas de otros lugares que ahí se trasladarán, sería mayor que las ya identificadas y aunque no conozco las teorías respecto al comportamiento humano, creo que se impondrían las maneras y comportamientos de la mayoría.

Por último, si el decretar una expropiación de predios para edificar casas o vender con facilidades logró controlar los efectos graves de la situación ya reinante y los sismos -- causaron a favor del gobierno, considero que nuevas medidas en igual sentido serían por demás satisfactorias y además -- colmarían una necesidad pues si bien, miles de habitantes de zonas y construcciones pobres tienen suficiente poder adquisitivo para mejorar su vida, también es cierto que la mayoría son personas que por causas de diversa índole, aún impu-

tables a ellos, no tienen manera de mejorar su situación.

5.2. REPERCUSIONES ECONOMICAS

Verdaderamente, el país no tiene ni manera ni expectativa de cubrir la deuda, tanto pública como privada que se tiene y -- obviamente, el cubrir cualquier valor, por bajo que sea y -- por el tiempo que se dilate, así como construir inmuebles, -- se antoja totalmente imposible, por lo que, lo más probable es que todo aquel afectado por el Decreto que no hizo valer sus defensas o bien, si políticamente el Ejecutivo al Poder Judicial, como en muchos otros casos, que sostenga la legalidad del Decreto, todos los afectados, ni en diez ni en veinte años reciban indemnización alguna.

Así también, se antoja imposible que el Estado obtenga el -- provecho urbanístico que los predios expropiados en zonas -- con servicios, puede otorgar ya que el costo de construcción es muy elevado y difícilmente puede afrontarse, por lo que -- puede ser que lleguen a adoptarse medidas populistas tan inadecuadas y contraproducentes como lo de implantar planes de autoconstrucción de viviendas horizontales.

Sin embargo, la adquisición de más de tres mil predios en zonas urbanizadas y con servicios por parte del Estado, aunque fuera mediante un Decreto ilegal, económicamente debe de ser aprovechado, pues sin costo de infraestructura, puede desarro

llarse miles de viviendas para miles de familias, pero para esto, al igual que para desarrollar el programa integral de regeneración urbana que hace más de diez años se anuncia, se requiere de diversas medidas.

La primera, sería que el Gobierno hiciera a un lado las posturas demagógicas y populistas y reconociera que el costo de las construcciones que se puedan hacer o acondicionar, debe de ser cubierto por los adquirientes, así como el costo de financiamiento, sea con recursos internos o del exterior, -- pues de subsidiar cualquiera de las dos cosas, se frena cualquier programa y se agrava la situación económica del país.

Así también, al vender los inmuebles, tendría que hacerlo -- con espíritu de empresario, de tal suerte que no hubiera plazos de gracia y que realmente se ejecutaran juicios en contra de los adquirientes morosos, además de establecer intereses penales para estos casos.

De actuar así, a la vez que se podría obtener el financiamiento inicial, se conseguiría además la captación de recursos que sirviera, para con un lapso amplio, implementar los posibles programas a que me referí en el apartado anterior, pero además, si en esos programas se contempla la adquisición de inmuebles aptos para el fin a precios bajos y la posibilidad de su pago con algún instrumento compensatorio del pago de contribuciones o concesiones, los que fueran negocia

bles podrían obtenerse recursos para desarrollar los programas, a su vez que se lograría que el dinero invertido en inmuebles y que no produce beneficios sociales, se destinara a inversiones directas en fuentes de empleo, o bien, en captación bancaria o de casa de bolsa, donde los expropietarios, -- por obtener mejores rendimientos, indirectamente invertirían su dinero dándole función social.

Desgraciadamente, la forma populista con que han actuado -- nuestros gobernantes, lo precipitado de las medidas y los fines políticos tendientes a lograr apoyo con que se actúa, -- hacen esperar que se logre solamente un mayor endeudamiento -- el programa de vivienda se limite a los predios expropiados -- y que los adquirientes de las habitaciones que lleguen a construirse, por estar identificados a barrios tradicionalmente problemáticos, cubran cuando quieran su costo o incluso, el gobierno lo condone, muy a pesar de que, probablemente, la venta se haga con tremendos subsidios con cargo a quienes -- trabajan y producen, vfas más impuestos.

5.3. REPERCUSION JURIDICA

Desde el aspecto jurídico y dependiendo del posible éxito, -- real o de simplemente popularidad política, que la medida -- tenga, probablemente se instrumente una serie de cambios a -- nuestra legislación, a efecto de fundamentar la expropiación de inmuebles para ser enajenados de inmediato a efecto de de

dicar predios ubicados en zonas con servicios a la construcción de viviendas.

Sin embargo, mientras se ven los posibles resultados, del Decreto, lo cierto es que nuestro orden y tradición jurídicos han sido conculcados por la Autoridad, haciendo romper la seguridad jurídica que debe servir de marco a toda actividad.

Claro está que el marco jurídico es muy amplio y en nada se ha mermado nuestra seguridad de libertades intelectuales, pero si como muchas personas afirman "... sin libertad económica no pueden darse otras libertadas..." (59), lo cierto es - que el marco de libertad económica si fue dañado, además en un momento en el cual se requiere plena confianza en el país, tanto de propios como de extraños, para que por una parte, - se repatrfen los grandes capitales que de mexicanos se encuentran en el extranjero, como para que, con las limitaciones de la legislación en materia de inversión extranjera y la poca seguridad que de sí esta da, se consiga inversión directa del exterior.

Por lo antes señalado, serfa conveniente que se dejara en absoluta libertad política al Poder Judicial para resolver respecto a la procedencia de los recursos que se le hagan valer al respecto y en contra del Decreto, de tal suerte que, nuestro dañado marco de libertades jurídicas económicas, que sufrió tremenda incisión con la Nacionalización de la Banca,

pero que se ha recuperado con la reprivatización de muchas -
industrias y la supresión de diversos controles innecesarios
en la industrialización y comercialización de bienes y servi-
cios, se refortaleciera políticamente al reconocer, contra-
rio a lo que generalmente se hace por el grupo en el poder,-
que si existen medidas reversibles cuando se apoya la defen-
sa del afectado en el Derecho.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

58. Decreto que prorroga los Contratos de Arrendamiento de las casas y locales que se citan. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de - - 1948.
59. Diario Excelsior.- Declaraciones del Sr. Manual Espinoza Iglesias, publicadas el 13 de Marzo de 1986.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La problemática presentada en nuestra zona metropolitana respecto a la vivienda popular, antes y después de -- los sismos ocurridos en Septiembre de 1985, tiene el carác-- ter de necesidad colectiva.

SEGUNDA: La destrucción de viviendas por los sismos agravó el problema, pero no a tal grado que en sí hiciera nacer la necesidad de encontrar soluciones propias, pues la carencia de vivienda, tanto por sus precios de compra o de alquiler -- y las condiciones físicas de las construcciones es un problema tan inmenso, que año con año, la zona metropolitana absorbe una inmigración por mayor número de familias que las afectadas por los movimientos telúricos.

TERCERA: No obstante que el problema de habitación popular se presenta ya como una necesidad colectiva, esta no es de -- las que su satisfacción sean reconocidas como causas expro-- piantes para mediante Decretos, expropiar predios a ese fin.

CUARTA: Así también, la legislación aplicable a expropia-- ción no contempla ni un Estado arrendador que pueda poseer -- y detentar inmuebles expropiados para ser rentados a particu

lares, ni permite que los bienes se expropien a favor de particulares que no realicen una función que colme un servicio público.

QUINTA: Por tanto, la expropiación no es una medida legalmente establecida para colmar la necesidad de habitación popular.

SEXTA: Para que la expropiación sirviera a tal fin, se requieren de modificaciones a nuestros cuerpos legales aplicables.

SEPTIMA: Sin embargo, estimo que esa no sería la solución más adecuada, pues la metrópoli requiere de una serie de medidas que a la vez que la regeneren otorguen viviendas a bajo costo.

OCTAVA: Por ende, debería de instrumentarse, en forma coordinada entre los diversos organismos que intervienen o pueden intervenir, todo un programa por el cual los propietarios de predios en determinadas zonas, pudieran venderlos a entes públicos destinados a ese fin, planeándose el pago mediante formas diversas al numerario para tener los fondos al efecto y a su vez, que en otras zonas se levantara la congelación de rentas, dado que en muchas partes, esa sola medida regeneraría la zona, dándoles viviendas a sus moradores en las primeras e incluso, pudiéndose gravar a los propietarios que estaban afectados con la medida al dejarlos libres de ella.

NOVENA: Los precios, aún por bajos que pudiera manejar el -- Estado para la venta de inmuebles, tanto de los afectados -- por el Decreto, como otros que pudiera adquirir por nuevas - medidas que se implementen, deben de ser realistas y sin sub_usidios, a fin de que, por una parte se recupere su costo - - real y quizás se obtenga alguna utilidad y, por otra, para - evitar que con la existencia de vivienda más barata en el -- Distrito Federal que en provincia, aún se centralizará más - población en el área metropolitana.

DECIMA: Del decreto expropiatorio, por ser contrario a las - normas aplicables y también, contradictorio dentro de sus -- propias motivaciones, debe dejarse al Poder Judicial en li- bertad para resolver conforme al Derecho los medios de defen_ssa que se hagan valer.

DECIMA PRIMERA: Lo expresado en el punto anterior, además - de ser de justicia, permitiría al Gobierno una magnífica po- sición política, pues serviría para dar mayor seguridad a -- los inversionistas en cuanto al respecto a las normas vigen- tes; en un momento en el que la misma es indispensable al - - país.

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

BURGOA, IGNACIO.
Las Garantías Individuales.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Cuarta Edición, 1965.

CASTRO ZAVALETA, SALVADOR Y LUIS MUÑOZ.
55 Años de Jurisprudencia Mexicana, 1917-1971.
Cárdenas Editor y Distribuidor.
México.
Primera Edición, 1972.

DE PINA, RAFAEL.
Derecho Civil Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Tomo I, Cuarta Edición, 1966.
Tomo II, Tercera Edición, 1966.
Tomo III, Segunda Edición, 1965.
Tomo IV, Primera Edición, 1961.

FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMAN.
La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual.
Cfa. Editorial de Revistas.
México, 1939.

FRAGA, GABINO.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Décima Tercera Edición, 1969.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.
Introducción al Estudio del Derecho.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Décima Cuarta Edición, 1967.

MARGADANT, GUILLERMO.
El Derecho Privado Romano.
Editorial Esfinge, S.A.
México.
Octava Edición, 1978.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO.
Teoría del Estado.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Cuarta Edición, 1966.

PETIT, EUGENE.
Tratado Elemental de Derecho Romano.
Editorial Nacional.
Traducción de la Novena Edición Francesa.
1966.

RECASEN SICHES, LUIS.
Sociología.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Octava Edición, 1966.

ROGINA VILLEGAS, RAFAEL.
Compendio de Derecho Civil.
Editorial Libros de México, S.A.
México, 1968.
Tomo II.

SERRA ROJAS, ANDRES.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Décima Edición, 1981.

TENA RAMIREZ, FELIPE.
Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A.
México.
Novena Edición, 1968.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.
Instituto de Investigaciones Jurfdicas de la
Universidad Nacional Aut6noma de M6xico.
M6xico, 1984.
Primera Edici6n.
Tomo VII.

DICCIONARIO HISPANO UNIVERSAL.
W.M. Jackson, INS. Editores.
M6xico, D.F.
Octava Edici6n, 1962.

LEYES CONSULTADAS:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE EXPROPIACION.

LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.