

2 of -
209



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE
EXPROPIACION DE INMUEBLES EN
EL DISTRITO FEDERAL.



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:
María de Lourdes Domínguez Castellanos



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

Página

PROLOGO.

CAPITULO PRIMERO:

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACION.

I.1. CONSTITUCION DE CADIZ.....	1
I.2. CONSTITUCION DE APATZINGAN.....	4
I.3. CONSTITUCION DE 1824.....	7
I.4. CONSTITUCION DE 1836.....	10
I.5. CONSTITUCION DE 1857.....	13
I.6. CONSTITUCION DE 1917.....	23

CAPITULO SEGUNDO:

LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO.

II.1. ASPECTOS SEMANTICOS.....	57
II.2. NATURALEZA JURIDICA.....	60
II.3. DISTINCION CON OTRAS FIGURAS.....	62
A) CONFISCACION.....	62
B) DECOMISO.....	64
C) REQUISICION.....	66
D) NACIONALIZACION.....	68
E) ESTATIZACION.....	70
II.4. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.....	72
A) SUJETOS.....	72

B) OBJETO.....	73
C) INDEMNIZACION.....	75
II.5. PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION....	78
A) ESTUDIOS PREVIOS.....	78
B) ELABORACION DEL DECRETO.....	79
C) EJECUCION DEL DECRETO.....	80
II.6. RECURSOS EN MATERIA DE EXPROPIACION.	81
A) REVOCACION.....	82
B) REVERSION O DERECHOS DE RETROCE- SION.....	83
C) JUICIO DE AMPARO.....	86

CAPITULO TERCERO:

ASPECTOS CONSTITUCIONALES.

III.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	88
III.2. PRINCIPIO DE IGUALDAD.....	96
III.3. GARANTIA DE PROPIEDAD.....	99
A) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	100
B) ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL.....	117

CAPITULO CUARTO:

**ANALISIS DEL DECRETO EXPROPIATORIO DE IN
MUEBLES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

IV.1. ANTECEDENTES.....	119
A) SUPUESTOS MOTIVOS DE EXPROPIACION.....	119
B) ANALISIS DE LAS FRACCIONES EN QUE SE BASA EL DECRETO EXPROPIATORIO.....	123
IV.2. VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	137
A) AUSENCIA DE UTILIDAD PUBLICA.....	137
B) VIOLACIONES PROCEDIMENTALES.....	141
C) CONTRADICCION AL DERECHO DE VIVIENDA.....	145
CONCLUSIONES.....	152
BIBLIOGRAFIA.....	156
LEGISLACION.....	163

PROLOGO

El Estado Mexicano ha creído que la mejor forma para - cumplir con sus fines, es interviniendo directamente - en la economía del país, sin preguntarse si está capacitado para ello o no, a través de la creación de organismos públicos y privados, que colaboren como productores o auxiliares de la producción; y no como simple director de esa economía. Esta intervención cada día crece como va creciendo su dominio.

Puede el Estado llevar a cabo la adquisición de bienes de los particulares para cumplir con sus programas sociales, a través de diferentes actos y procedimientos jurídicos, como son: la expropiación, el decomiso, la requisición, etc., pero esto no lo autoriza para llevarlo a cabo en forma arbitraria, aunque la Historia - de nuestro país nos refleja un Estado absolutista que en muchas ocasiones no se sujeta a lo que el Orden Jurídico señala, por cumplir con medidas más de carácter populista que medidas que sean necesarias para resolver los problemas que se le presentan.

El presente estudio pretende establecer la inconstitucionalidad de un acto de la Autoridad Administrativa,

por llevarlo a cabo sin cumplir con lo que establece -
el Orden Jurídico y dejando al afectado en una gran in-
certidumbre Jurídica. Y como pasante de la Carrera de
Licenciado en Derecho estoy convencida que es de esen-
cial importancia para la vida social la observancia -
del Orden Jurídico, ya que apartarse de él tiene como
consecuencia un desequilibrio social y la perturbación
de la paz pública.

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACION

I.1. CONSTITUCION DE CADIZ

El 24 de septiembre de 1810 comenzaron las asambleas - en las Cortes de Cádiz para la elaboración de la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida con el nombre de Constitución de Cádiz que quedó concluida el 19 de marzo de 1812. Constitución que se ría vigente tanto para la Península como para aquellos países de América que dependían de España.

Es el primer documento que establece que todos aquellos territorios conquistados dejan de ser propiedad - de la Corona y pasan a formar parte del territorio de la Nación Española. En nuestro país estuvo vigente en el año de 1812 y 1820, aunque su aplicación era casi - nula, ya que importaba más la lucha por lograr la Inde pendencia que respetar una Constitución que si bien - les otorgaba ciertos derechos no dejaban de ser súbditos de la Corona.

Respecto a la expropiación la citada Ley fundamental - señalaba:

"Artículo 172. Las restricciones de la autoridad Rey son las siguientes:

Cuarta: No puede el Rey enajenar, ceder o -
permutar provincia, ciudad, villa o lugar,
ni parte alguna, por pequeña que sea, del -
territorio español.

Séptima: No puede el Rey ceder, ni enajenar
los bienes nacionales sin consentimiento de
las Cortes.

Décima: No puede el Rey tomar la propiedad
de ningún particular ni corporación, ni tur-
barle en la posesión, uso y aprovechamiento
de ella; y si en algún caso fuera necesario
para un objeto de conocida utilidad común -
tomar la propiedad de un particular, no lo
podrá hacer sin que al mismo tiempo sea in-
demnizado, y se le dé el buen cambio a bien
vista de hombres buenos."(1)

La figura que analizamos, en la Constitución de Cádiz

(1) Congreso de la Unión, Los Derechos del Pueblo Me-
xicano. Única ed., Ed. Cámara de Diputados, Mexi-
co. 1967. Tomo IV. p. 582.

se encuentra encuadrada dentro del capítulo de "restricciones de la autoridad del Rey" lo que significa que se encuentra dentro de las limitaciones que le son impuestas al Rey y que este no tiene el poder absoluto para ceder, enajenar, o permutar cualquier parte del territorio Español, pues para que él lo hubiera podido llevar a cabo necesitaba la autorización de las Cortes, es decir que no quedaba al arbitrio de una sola persona como sería el Rey ya que le daban intervención a otro poder como lo eran las Cortes.

Respecto a la propiedad privada, el Rey también se encuentra limitado, dado que no puede disponer de ella, sino que en aquellos casos en que "fuere necesario" y para una finalidad de "conocida utilidad común", esto es, que sea posible determinar que con ese acto se está beneficiando a la comunidad y no a un grupo pequeño de la población. En relación con el pago al particular y al igual que las Constituciones de 1836 y 1857, ésta señala que deberá ser "al mismo tiempo" indemnizado, lo que significa que el pago, debe hacerse antes de la transmisión de la propiedad o en el momento mismo, pero nunca en forma posterior. Respecto al monto de la indemnización este ordenamiento no señala la base para el cálculo como lo establecen las Constituciones de -

1836 y 1917, sino que únicamente señala que debe ser -
 justa como tal y se estableciera también, en las Cons-
 tituciones de Apatzingan y la de 1824. Desde luego -
 que es muy amplio el criterio para poder determinar si
 una indemnización es justa o no pero creo que lo impor-
 tante de la Constitución al señalar que debe ser a -
 "bien vista de hombres buenos", pretendía proteger a -
 los particulares afectados al momento de pagarles la -
 indemnización.

1.2. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

El Primer Congreso Constituyente formado por: Don José
 María Liceaga, por Guanajuato; Don José Sixto Verduasco,
 por Michoacán; Don José María Morelos, por Nuevo León;
 Don José Manuel de Herrera, por Tecpan; Don José María
 Cos, por Zacatecas; Don José Sotero de Castañeda, por
 Durango; Don Manuel de Aldrete y Soria, por Querétaro;
 Don Antonio José Moctezuma, por Coahuila; Don José María
 Ponce de León, por Sonora; Don Francisco de Argandar, -
 por San Luis Potosí; Don Ignacio López Rayón, por Nueva
 Galicia; y Don Andrés Quintana Roo, por Puebla; se esta-
 bleció en Apatzingan, Michoacan, y ahí se dió termino a
 la Constitución prometida por Morelos, en el año de -
 1813, que pretendía lograr la independencia total de -

la Corona Española y la unificación de la Nación Mexicana. Estructuralmente estaba dividida en 2 partes: - por los principios o elementos constitucionales, y forma de gobierno; que proclama en sus primeras páginas - la Soberanía Nacional; condenando el derecho divino de los reyes; consignando los derechos de libertad, igualdad y propiedad.

"No busquemos en la Constitución de Apatzingan el cuadro completo de una organización política perfecta, - porque no era este su objeto. Primero era; ante todo, un instrumento de lucha, la aparición armada, la antitesis política. Contra la Monarquía la República; contra el despotismo la libertad; contra la sujeción la independencia; contra la conquista la reivindicación; contra el derecho divino la soberanía; contra la sucesión de la corona por nacimiento la elección democrática. En una palabra la condenación más enérgica de la Conquista y del régimen virreinal, un nuevo tipo de organización provisional destinado a preparar las instituciones definitivas." (2)

(2) González Avelar, Miguel. Constitución de Apatzingan. 1a. ed. Ed. SepSetentas. México. 1973. p.41.

Respecto de la expropiación esta Constitución señalaba:

"Artículo 34. Todos los individuos de la Sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la Ley.

Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación." (3)

Como sabemos la Constitución de 1814, es reflejo de una lucha contra todo aquello que pudiera representar parte de la Corona Española y trata de que surja un sentimiento nacionalista, dándole al pueblo signos para que confíen en los principios del movimiento de independencia, es por ello que le dá al particular plena libertad para disponer de su propiedad y manifies-

(3) Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Única. ed. Ed. Cámara de Diputados. México. 1967. Tomo IV. p. 582.

ta que únicamente cuando exista una necesidad pública podrá privarsele al particular de la propiedad de un bien, teniendo derecho a una compensación; aquí ya no se nos señala como la anterior Constitución cuál será la autoridad competente para llevar a cabo el acto expropiatorio ni en que momento se hará el pago de la indemnización, ni como se deberá fijar el monto de ésta, dejándolo a una decisión muy subjetiva.

I.3. CONSTITUCION DE 1824

Después de la renuncia de Iturbide, las labores del Congreso siguieron su marcha siempre en pro de constituir la nación, y el 4 de octubre de 1824 promulgaron la Constitución Federativa y, según ella la República quedó formada por los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, con los territorios de la Alta y Baja California, Colima, Santa Fé de Nuevo México y Tlaxcala. Se dividió el poder en legislativo, judicial y ejecutivo, depositado el primero en dos Cámaras, diputados y senadores, electos popularmente, cada dos años, sin poder reelegirse; y

el judicial confiado a la Suprema Corte de Justicia y formado por 11 Ministros y un Fiscal, con los Tribunales de circuito y Juzgados de Distrito.

Esta Constitución regulaba la figura jurídica de la expropiación de la siguiente manera:

"Artículo 112. Las restricciones de las facultades del presidente, son las siguientes:...

III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno." (4)

(4) Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Única ed. Ed. Cámara de Diputados. México 1967. Tomo IV. p. 584.

La Constitución toma un carácter político, destruyendo totalmente al régimen de la Colonia. Pero en lo referente a la figura de la expropiación, claramente podemos observar la influencia que tiene la Constitución de Cádiz sobre la Constitución de 1824, y tomando en consideración la organización política, mientras una nos habla de limitaciones del Rey, la otra nos habla de limitaciones del Presidente; una le da intervención a las Cortes, la otra le da intervención al Senado; una nos habla de utilidad común, la otra de utilidad general; y ambas nos señalan que la indemnización debe ser justa.

Como señalamos anteriormente es colocada la figura de la expropiación dentro de las limitaciones del Presidente, estableciendo como regla general que este no podrá ocupar la propiedad privada, existiendo la excepción en el caso de utilidad general, dándole intervención a otro poder como es el Senado; y lo más relevante es que para fijar el monto de la indemnización y no dejarlo a una decisión muy subjetiva esta tiene que ser fijada por un grupo de personas designadas tanto por la parte afectada como por el Estado, aunque nunca nos señala en que momento deberá ser cubierta.

I.4. CONSTITUCION DE 1836

Durante el régimen de Santa Anna, se reunió el Congreso con el fin de elaborar una nueva Constitución.

"El 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que establecían definitivamente el régimen de centralización gubernamental y administrativa de la nación.

"La primera Ley contenía los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos, estableciendo la obligación de profesar la religión católica.

La segunda creó el Supremo Poder Conservador, el cuál era superior a los otros poderes, pues podía declarar la incapacidad física o moral del Presidente y anular sus actos; suspender la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, pudiendo además declarar la nulidad de las leyes, decretos o reformas que hicieran las Cámaras.

Las Leyes 3a. 4a. y 5a. organizaban los poderes, fijando los procedimientos de su elección y sus atribuciones.

La 6a. ley establecía la división del territorio de la República en Departamentos y su gobierno interior, y - la 7a. señalaba el tiempo y el modo de hacer las reformas constitucionales." (5)

Con relación al caso que nos ocupa esta Constitución - establecía:

"Artículo 2o. Son derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad - ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea in dividuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el

(5) Miranda Basurto, Angel. La Evolución de México. - 3a. reimpresión ed. Herrero. México. 1985. p. 138.

uno de ellos por él, y según las leyes el -
tercero en discordia, caso de haberla...

Artículo 18. No puede el Presidente de la Repúbli
ca:

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona
ni corporación, sino en el caso y con los -
requisitos que detalla el párrafo 3o., ar-
tículo 2o. de la primera ley constitucio-
nal." (6)

La figura de la expropiación la encontramos contempla-
da dentro del capítulo de Derechos del Mexicano y en
las limitaciones del Presidente.

La Constitución de 1836 utiliza los términos de "gene-
ral y pública utilidad" para que se pueda llevar a ca-
bo la expropiación, como podemos observar existe gran
similitud con lo que nuestra legislación vigente seña-
la ya que ésta utiliza el término de utilidad pública
y la Jurisprudencia al tratar de interpretarlo nos di

(6) Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Me-
xicano. Única ed. Ed. Cámara de Diputados. México
1962. Tomo IV. p. 585.

ce que es algo que beneficia a una comunidad y es de carácter general.

Nuestra Legislación vigente señala que es la misma ley la que establecerá los casos de utilidad pública y esta Constitución establecida que quién lo determinará - será el Presidente y cuatro Ministros; que la indemnización deberá ser pagada previamente y el monto de la misma estará fijado por dos peritos y si fuese necesario se nombrará un tercero, a diferencia de que actualmente la indemnización deberá ser pagada dentro de un término máximo de 10 años, y el monto de la misma será de acuerdo al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales, y si no se está de acuerdo con la cantidad fijada se tendrá que seguir un procedimiento en la vía judicial en el cuál intervendrán peritos de ambas partes para determinarlo

1.5. CONSTITUCION DE 1857

Al formarse el 18 de febrero de 1856 el Congreso Constituyente, se vió cumplida una de las promesas de la Revolución de Ayutla, que era la creación de una nueva Constitución; Congreso que contaba entre sus miembros a Don Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Poncia-

no Arriaga, José María Mata, Melchor Ocampo y Valentín Gómez Farías, que habían figurado como precursores de la reforma.

"Si bien es cierto que los constituyentes se inspiraron en las doctrinas jurídicas de los norteamericanos y en los principios proclamados por la Revolución Francesa, también puede afirmarse que fue la experiencia de treinta y cinco años de estériles luchas de partidos la que dió origen a los postulados de la Constitución de 1857."

(7)

El 5 de febrero de 1857, fué expedida la nueva Constitución Política; que proclamó y reconoció los derechos del hombre, la libre manifestación de las ideas, la libertad de imprenta, el derecho de petición, de asociación y el de portación de armas; prohibió la expedición de leyes privativas y retroactivas, los tribunales especiales, la prisión por deudas; declaró que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y adoptó la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, popular y federal; dividió el ejercicio de poder en Legislativo, integrado por los diputa

(7) Miranda Basurto, Angel. La Evolución de México. 3a. reimpresión Ed. Herrero, México, 1958. p. 138.

dos, el Judicial integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo presidente sería el sustituto del de la República y el Ejecutivo integrado por un solo individuo que sería el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y duraría en su encargo cuatro años; que los Estados serían libres y soberanos en su régimen interior.

Esta Carta Magna respecto a la expropiación establecía:

"Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ó objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excep-

ción de los edificios destinados in
mediata y directamente al servicio
ú objeto de la institución." (8)

Es en esta Constitución cuando por vez primera se utili
za el término de "utilidad pública" tal y como lo tene-
mos plasmado en nuestra Carta Magna vigente, debiendo -
ser pagada la indemnización antes de la transmisión de
la propiedad, al utilizar el término "previa", a dife-
rencia de la de 1917 que señala "mediante". Debe de -
destacarse que esta Constitución no señala que autorida
des serán las competentes ni la forma en que será calcu
lada la indemnización, dejando que la ley ordinaria sea
la que lo determine.

Asimismo, prohíbe a toda corporación civil ó eclesiás
tica adquirir en propiedad o administración por sí bie
nes raíces, es por ello que ya no se contemplan como -
posibles afectados por el decreto expropiatorio, y lo
importante es que con esto definitivamente terminan -
con el poder de la Iglesia y le desconocen toda perso-
nalidad jurídica que pudiera tener.

(8) Congreso de la Unión, Los Derechos del Pueblo Me-
xicano, única ed. Ed. Cámara de Diputados, México,
1967. Tomo IV. p. 610.

A la muerte de Juárez, asumió el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Licenciado Sebastián Lerdo de Tejada.

"Lerdo aumentó el poder central, se creó otra vez el Senado, se otorgó el veto presidencial, y sostuvo por la fuerza a gobernadores despóticos que fueron aborrecidos en las entidades federativas; ésto último contribuyó a hacer de la administración lerdista un gobierno im popular.

Cuando se anunció la reelección de Lerdo, se sintió malestar en la nación, ya que no quería que continuara sentado en la silla presidencial." (9)

Esto hace que surja un movimiento en Tuxtepec, Oaxaca - comandado por Díaz, bajo el principio de "NO REELECCION".

Se convoca a elecciones para el período de 1877-1880 y, el voto ciudadano proclama como presidente constitucional al General Porfirio Díaz. Este recibe un país con muchos problemas económicos, con una gran inestabilidad

(9) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. - 6a. ed. México. Ed. Porrúa, 1983, p. 21 y 22.

social y, muy poco industrializado. Esto hace que abra las puertas a capitales extranjeros y lograr así abrir el camino a la industrialización de una gran nación.

"La verdadera tragedia del porfirismo se encuentra en - no haber amado al hombre, a los miles de campesinos y obreros que pedían ayuda, el no haber oído los llantos de angustia del país. No amó al hombre, pero sí a México, al país que trató de hacer grande. No lo logró por que una nación donde la abrumadora mayoría sufre de hambre no es grande, pero sí plantó las raíces del actual adelanto material. (10)

Para el período siguiente fue electo como presidente - el General Manuel González, quién gobernaría de 1880 a 1884. En 1884 el General González, entrega al General Porfirio Díaz el poder y es aquí cuando surge la verdadera dictadura que duraría hasta 1910 año en que empiezan a surgir los primeros opositores a la dictadura, - luchando por el principio de "NO REELECCION" que mucho tiempo atrás el propio Dictador había proclamado.

(10) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 6a. ed. México. Ed. Porrúa. 1983. p. 24.

Así es como el partido Antireeleccionista propone a Francisco I. Madero para la Vicepresidencia y los grupos Reyistas, al General Reyes para el período de 1910-1916; lo cuál el Dictador no toma en cuenta ya que se pensaba reelegir y nombrar como Vicepresidente al Lic. - Ramón Corral.

El Partido Antireeleccionista pidió a la Cámara de Diputados que decretara la nulidad de las elecciones efectuadas el 26 de julio de 1910, en las cuáles se decretaba el triunfo de Díaz y Corral para gobernar hasta 1916.

El día 5 de octubre desde los Estados Unidos proclama Madero el Plan de San Luis, que dice:

"1o. se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, magistrados a la Suprema Corte de la Nación y diputados y senadores, celebradas en junio y julio del corriente año.

2o. Se desconoce al actual gobierno del general Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular...

4o. Además de la Constitución y leyes, se declara ley suprema de la República el principio de No - Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, de los gobernadores de los Estados y - de los presidentes municipales...

7o. El día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan. - etc." (11)

En virtud de que el Presidente Díaz no presenta su renuncia al Congreso, es el mismo pueblo el que se lo exige y así es como el 25 de mayo de 1911 renuncia y sale del país rumbo a Europa.

"Eso determina la postulación de Madero y José Ma. Pino Suárez como Presidente y Vicepresidente respectivamente, quienes rindieron su protesta de ley ante el - Congreso el 6 de noviembre de 1911." (12)

(11) Casasola, Gustavo. Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. 2a. ed. Ed. Trillas. México 1962. Tomo I p. 213.

(12) Ulloa, Berta. Historia General de México. Ob. Cit. p. 1088.

Pero esto no dá fin a los diferentes movimientos armados que se habían gestado y es así que el 28 de noviembre de 1911, Zapata dá a conocer el Plan de Ayala que en sus artículos 7o. y 8o. señala:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víc-

timas que sucumban en las luchas del presente plan."(13)

Es en este momento que por primera vez se establecen las bases agrarias del movimiento revolucionario; se señalan las causas que motivaron la expropiación de tierras, aunque en ningún momento se establece que exista Utilidad Pública; proporciona al constituyente de 1917 un antecedente de gran importancia para la redacción del artículo 27.

Madero y Pino Suárez, son detenidos el día 18 de febrero por el general Aurelino Blanquet, por lo que se ven obligados a presentar su renuncia al cargo de Presidente y Vicepresidente respectivamente, tomando la alta investidura don Pedro Lascuráin quién no llevó a cabo otro acto más que nombrar Ministro de Gobernación a Huerta renunciando más tarde al cargo de Presidente y asumiéndolo el General Huerta.

(13) Casasola, Gustavo. Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. Tomo I. 2a. ed. Ed. Trillas. México 1962. p. 427.

1.6 CONSTITUCION DE 1917

Con fecha 22 de febrero son asesinados Madero y Pino Suárez, ésto hace a Carranza luchar contra Huerta y proclamar el 26 de marzo el Plan de Guadalupe que desconocía a Huerta como Presidente de la República, al Poder Legislativo y al Judicial, nombra a Carranza primer Jefe del Ejército Constitucionalista y surge la idea de elaborar una nueva Constitución. Carranza convoca a la creación del Congreso Constituyente, mismo que inicia su primera asamblea el primero de diciembre de 1916, siendo Presidente del Congreso Luis Manuel Rojas quién hizo la declaratoria de apertura del período único de sesiones. El Presidente de la República leyó un discurso y entregó al Congreso un proyecto de Constitución, que "en muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos.

Los postulados más importantes que contenía tan mencionado proyecto eran:

... En el Artículo 27: Se determinan las autoridades competentes para el caso de expropiación. Restringe a las instituciones de beneficencia te

ner capitales impuestos a intereses; las otras -
corporaciones y sociedades civiles o mercantiles
..." (14)

La comisión encargada para redactar el artículo 27 que se encontraba integrada por: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrones Benítez, Jara, Victoria, Góngora, Ibarra, Samuel de los Santos, Von Versen, Cano y Cándido Aguilar, presentó su dictamen la tarde del 29 de enero, el Diario de Debates manifiesta que la votación fue unánime, el día 30 de enero.

El día 31 de enero fue firmada la Constitución y se inició la sesión, contestando Carranza el discurso de clausura y protestando cumplir la Constitución.

La Constitución de 1857, era de corte liberal a diferencia de la de 1917 que no sólo consagra las garantías de propiedad, igualdad y libertad, sino que le da un matiz socialista y se preocupa por responder a los ideales de la clase obrera y campesina.

Artículo 27 Constitucional: "La propiedad de las
tierras y aguas comprendidas dentro
de los límites del territorio nacio-

(14) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917.
6a. ed. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 76 y 77.

nal, corresponde originariamente a la Nación, la cuál ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyen do la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el de recho de imponer a la propiedad priva da las modalidades que dicte el inte- rés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamien to de los elementos naturales suscep- tibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su con- servación, lograr el desarrollo equi- librado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la pobla- ción rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias pa ra ordenar los asentamientos humanos

y establecer adecuadas provisiones, -
usos, reservas y destinos de tierras, -
aguas y bosques, a efecto de ejecutar
obras públicas y de planear y regular
la fundación, conservación, mejoramien
to y crecimiento de los centros de po
blación; para el fraccionamiento de -
los latifundios; para disponer, en los
términos de la ley reglamentaria, la -
organización y explotación colectiva -
de los ejidos y comunidades; para el -
desarrollo de la pequeña propiedad -
agrícola en explotación; para la crea
ción de nuevos centros de población -
agrícola con tierras y aguas que -
les sean indispensables; para el fomen
to de la agricultura y para evitar la
destrucción de los elementos naturales
y los daños que la propiedad pueda su
frir en perjuicio de la sociedad. -
Los núcleos de población que carezcan
de tierras y aguas o no las tengan en
cantidad suficiente para las necesida
des de su población, tendrán derecho -
a que se les dote de ellas, tomándolas

de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

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

el petróleo y todos los carburos de hi
drógeno sólidos, líquidos y gaseosos;
y el espacio situado sobre el territo-
rio nacional, en la extensión y térmi-
nos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas -
de los mares territoriales en la exten-
sión y términos que fije el derecho in-
ternacional; las aguas marinas interio-
res; las de las lagunas y esteros que
se comuniquen permanentemente o inter-
mitentemente con el mar; las de los la-
gos interiores de formación natural -
que estén ligados directamente a corrien-
tes constantes; las de los ríos y sus
afluentes directos o indirectos, desde
el punto del cauce en que se inicien -
las primeras aguas permanentes, inter-
mitentes o torrenciales, hasta su des-
embocadura en el mar, lagos, lagunas o
esteros de propiedad nacional las de -
las corrientes constantes o intermiten-
tes y sus afluentes directos o indirec-
tos, cuando el cauce de aquellas, en -

toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extaigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten -

otros aprovechamientos, el Ejecutivo - Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas - vedadas, al igual que para las demás - aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o - en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más - predios, el aprovechamiento de estas - aguas se considerará de utilidad públi - ca, y quedará sujeto a las disposicio - nes que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable o imprescriptible y la explotación, el uso o el apro - vechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por so - ciedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas

por el Ejecutivo Federal, de acuerdo - con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de - los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de - las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. - El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y su primirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en - los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los - que, en su caso, se hayan otorgado y - la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que

señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

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

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá

a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cuál se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión - produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

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

I. Sólo los mexicanos por nacimiento - o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones -

en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, - por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar - al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo - largo de las fronteras y de cincuenta - en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

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

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea - su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quién determinará - los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego - de pleno derecho, al dominio directo -

de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de -

corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o - de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán - adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de - la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y - rústicas de acuerdo con las prescrip-

ciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los -
Estados en sus respectivas jurisdiccio-
nes, determinarán los casos en que sea
de utilidad pública la ocupación de la
propiedad privada, y de acuerdo con di-
chas leyes la autoridad administrativa
hará la declaración correspondiente. -
El precio que se fijará como indemniza-
ción a la cosa expropiada, se basará -
en la cantidad que como valor fiscal -
de ella figure en las oficinas catas-
trales o recaudadoras ya sea que este
valor haya sido manifestado por el pro-
pietario o simplemente aceptado por él
de un modo tácito por haber pagado sus
contribuciones con esta base. El exce-
so de valor o de demérito que haya te-
nido la propiedad particular por las -
mejoras o deterioros ocurridos con pos-
terioridad a la fecha de la asignación
del valor fiscal, será lo único que de-
berá quedar sujeto a juicio pericial -
y a resolución judicial. Esto mismo -
se observará cuando se trate de objeto
cuyo valor no esté fijado en las ofici

nas rentísticas.

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

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o - que se les hayan restituido o restitu

yeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cuál deberán tramitarse las mencionadas controversias;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones ó ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 10. de diciembre de 1976 hasta la fecha, con las cuáles se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, - aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos - de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 - de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima - entre los vecinos de algún núcleo de

población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando - así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. Los núcleos de la población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concederséles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, - de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo - tercero de la fracción XV de este artículo:

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expiden, se crean:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas - por el Presidente de la República y - que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación

de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen;

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que po sean ejidos;

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores;

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en

plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata a las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictami-

nará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Día

rio Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación se rá admitida.

Los dueños o proseedores de predios - agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo fu turo se expida, certificado de inafec tabilidad, podrán promover el juicio - de amparo contra la privación o afecta ción agraria ilegales de sus tierras o aguas.

XV. Las Comisiones Mixtas, los gobier- nos locales y las demás autoridades en cargadas de las tramitaciones agrarias, no podrá afectar, en ningún caso, la - pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en respon- sabilidad, por violaciones a la Consti tución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrí- cola la que no exceda de cien hectáreas

de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinan al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cocoa o árboles frutales.

Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie - necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser - objeto de afectaciones agrarias aún - cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados - por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán - fraccionarse precisamente en el momen-

to de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con

las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, -

los expedientes agrarios serán tramita
dos de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el pa
trimonio de familia, determinando los
bienes que deben constituirlo, sobre -
la base de que será inalienable y no -
estará sujeto a embargo, ni a gravamen
ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos -
los contratos y concesiones hechos por
los gobiernos anteriores desde el año
de 1876, que hayan traído por conse-
cuencia el acaparamiento de tierras, -
aguas y riquezas naturales de la Nación.
por una sola persona o sociedad, y se
faculta al Ejecutivo de la Unión para
declararlos nulos cuando impliquen per
juicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el
Estado dispondrá las medidas para la -
expedita y honesta impartición de la -
justicia agraria, con objeto de garan-

tizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos;

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para plantear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Si los derechos de la nación mexicana no están derivados de la voluntad papal, ni derivados tampoco de los soberanos de España, debemos reconocer que el origen -

de todos los derechos de la nación mexicana sobre las tierras y aguas proviene del derecho de soberanía desde el momento en que se constituyó políticamente o aún desde que se declaró independiente de España, es por ello que se habla de la "propiedad originaria" de la nación sobre todas las tierras y aguas que conforman el territorio nacional, y la "propiedad derivada" es aquella - que como el mismo nombre lo indica surge de una primera, que en este caso es la "propiedad originaria" la que - dá origen a la "propiedad privada", por la transmisión que hace la nación a favor de los particulares, otorgán - dole a estos el uso, el goce y la disposición de ella, obligándose el mismo Estado a respetarla de acuerdo a - lo que las leyes señalan.

El Derecho a la "propiedad privada", no es absoluto pu - diendo el Estado imponerle ciertas limitaciones como - son: las modalidades, la expropiación y la nacionaliza - ción; las modalidades como aquellas restricciones que - el Estado impone a la propiedad privada sin quitarle - al particular en su totalidad el derecho que tienen so - bre ella; la expropiación y la nacionalización, concep - tos analizados ampliamente en el capítulo siguiente, - que le permiten al Estado adquirir la propiedad privada por una causa de utilidad pública.

II. LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO

II.1. ASPECTOS SEMANTICOS

El vocablo "expropiación" procede del prefijo latino - EX, que significa "a", "fuera", "salir fuera", "sacar - hacia afuera" y del sustantivo PROPIETAS, que significa propiedad, por lo que la palabra EXPROPIACION, por su etimología, significa salir de la propiedad; como el - sentido latino de la palabra PROPIETAS, era dado a la - Propiedad Privada, expropiar equivale a salir de la - propiedad privada, convirtiéndose en pública.

El Maestro Gabino Fraga al respecto señala:

"La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular - la cesión de su propiedad por existir una causa de uti - lidad pública y mediante la compensación que al parti - cular se le otorga por la privación de esa propiedad."

(15)

(15) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 22a. ed. Ed. Porrúa. México. 1982. p. 375.

Para Don Lucio Mendieta y Nuñez, es:

"Un acto de la Administración Pública derivado de una Ley, por medio del cuál se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social."
(16)

El Doctor Miguel Acosta Romero nos dice:

"La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esta transferencia." (17)

(16) Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 1975. p.46.

(17) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 591.

Para el Doctor Andres Serra Rojas:

"La expropiación es 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 forzada o un traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa." (18)

Dentro de todas las definiciones es importante hacer notar que en esta última el Dr. Serra Rojas agrega un elemento a su definición que es "el particular subrogado en sus derechos", porque la única autoridad facultada para llevar a cabo la expropiación es el Estado, y nunca un particular, es por ello que algunos organismos descentralizados como son Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, necesitan que el Estado intervenga en su nombre a través de la expropiación para que ellos puedan cumplir sus funciones, es indudable que la expropiación es uno de los medios que tiene el Estado para poder cumplir con sus fines sociales desde luego -

(18) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. 8a. ed. Ed. Porrúa. México. 1977. Tomo II. P. 261.

que lo hace por la existencia de una causa de utilidad pública, debiendo cumplir con un procedimiento y pagando una indemnización.

Por lo anterior podemos definir a la expropiación como un acto del Estado por medio del cuál obliga a un particular a transmitirle la propiedad de un bien por la existencia de una causa de utilidad pública mediante una indemnización.

II.2. NATURALEZA JURIDICA

La expropiación es un acto administrativo. "El acto es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública." (19)

De un somero análisis de lo que entendemos por acto administrativo y por expropiación, nos es posible manifestar que la expropiación es un acto de naturaleza administrativa porque:

(19) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Ed. Porrúa. México, 1983. p. 376 y 377.

1. Es un acto unilateral, que lo lleva a cabo un órgano administrativo, ya sea de la Federación o Entidad Federativa.
2. La forma en que el órgano administrativo exterioriza su voluntad es a través de la publicación del Decreto Expropiatorio.
3. Para que el acto expropiatorio tenga validez jurídica tiene que llevarlo a cabo una autoridad competente que lo realiza en ejercicio de su potestad pública, entendida ésta como la manifestación de su soberanía, como el "supremo regulador de la vida colectiva."
4. En el acto expropiatorio por parte del particular afectado existe la obligación de transmitir la propiedad del bien y por parte de la autoridad expropiante la obligación de pagar una indemnización.
5. El fin que persigue el Estado con el acto expropiatorio es satisfacer un interés o necesidad general.

II.3. DISTINCION CON OTRAS FIGURAS

A) CONFISCACION

Para el Dr. Andrés Serra Rojas, la confiscación es "una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad que formó parte de las penas pecuniarias en beneficio del Estado, por un funcionario o empleado público, investido de una representación legal, que desposee ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos." (20)

La confiscación es una figura que anteriormente contemplaban diferentes sistemas jurídicos, sobre todo en aquellos regímenes totalitarios, en donde el gobernante podía desposeer a un particular de un bien, sin que existiera la obligación de pagarle por concepto de indemnización y no es hasta el surgimiento del sistema democrático cuando se contempla la idea de prohibir esta figura, porque si el Estado es creado por el pueblo y para el pueblo, este no debe atentar contra el pueblo mismo, mucho menos contra uno de sus derechos más

(20) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 8a. ed. Ed. Porrúa. México. 1977. Tomo II. p. 280.

sagrados como es la propiedad.

Esta figura está prohibida expresamente en nuestra - Constitución en su artículo 22 al señalar que: "Quedan prohibidas las penas de mutilación... la confiscación de bienes," y esto no es más que la expresión del deseo del constituyente de 1917, de proteger al particular frente al poder del Estado. Actualmente no solo - nuestro país prohíbe la confiscación sino que casi todos los sistemas jurídicos contemporáneos.

Diferencias entre la expropiación y la confiscación:

1. La expropiación es una figura permitida en - nuestro orden jurídico y debidamente regulada - tanto por la Ley Fundamental en su artículo 27, como por la ley ordinaria, mientras que la confiscación es una figura prohibida en forma expresa en el artículo 22 de la Constitución.
2. La expropiación supone el pago de una indemnización como consecuencia del acto expropiatorio y la confiscación no.
3. La expropiación, tiene como motivación la -

existencia de una causa de utilidad pública y la confiscación es una pena.

B) DECOMISO

El Diccionario de Derecho, define al decomiso como la "privación, a la persona que comercia en géneros prohibidos o comete un delito, de las cosas que fueron objeto del tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de la infracción pena." (21) Esta es una figura que se encuentra regulada en los artículos 24 y 40 del Código Penal para el Distrito Federal, los artículos - 129 y 130 del Código Aduanero y otros ordenamientos, - como es el caso del artículo 109 Constitucional, el - cuál establece las medidas para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, y, en su fracción tercera, párrafo tres indica que se sancionará penalmente con decomiso y con privación de la propiedad a todos aquellos funcionarios que en su caso de esa investidura adquieran bienes que no puedan comprobar su procedencia lícita.

Es la pérdida total o parcial de un bien, como consecuencia de un acto ilícito. Desde luego que no se puede hacer de una forma arbitraria, ya que se tiene que

(21) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 3a. ed. Ed. Porrúa. México. 1973. p. 135.

seguir con el procedimiento que establecen las leyes y respetar las garantías del particular; el bien objeto del decomiso pasa a dominio del Estado.

Diferencias entre expropiación y decomiso:

1. La expropiación lo motiva la existencia de una causa de utilidad pública y el decomiso el haber llevado a cabo un acto ilícito.
2. La expropiación obliga al pago de una indemnización y el decomiso no.
3. La expropiación es un acto que siempre llevará a cabo la autoridad administrativa y el decomiso puede también intervenir la autoridad judicial.
4. Los bienes que se obtienen por expropiación se deben destinar al servicio de la comunidad y en el caso del decomiso pueden ser destruidos o utilizados para resarcir los daños causados por el acto ilícito o de alguna otra forma.
5. En el caso de la expropiación el Estado es el que lleva a cabo la iniciativa para que surja el

acto y el decomiso es consecuencia de una actividad del particular.

C) REQUISICION

"La requisición es una figura de origen eminentemente Europea, que se originó en las necesidades de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento, y en ciertos casos también en la necesidad de que los particulares presten ciertos servicios personales al Estado por causa de interés público o por amenazas graves al orden público y a la salud." (22)

Está regulada en los artículos 5, 16 y 29 de la Constitución e implica la transmisión de la propiedad de cosas consumibles, la transmisión temporal de cosas no consumibles y la obligación de prestar un servicio personal; esta figura es aplicable en tiempo de guerra para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas; en tiempo de paz, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

(22) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Ed. Porrúa México. 1983. pag. 602.

La requisición militar en tiempo de paz está prohibida por el artículo 16 Constitucional al señalar, "En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna...", pero no es así en el caso de Guerra ya que existe la obligación por parte de los mexicanos de cooperar con las autoridades militares.

La requisición únicamente es aplicable para resolver problemas graves que se presenten en la sociedad, su finalidad es satisfacer un interés de carácter general; como pueden ser el combatir epidemias, la falta de víveres, de alojamiento y proteger las comunicaciones.

Diferencias entre expropiación y requisición:

1. La expropiación es aplicable a bienes muebles e inmuebles y la requisición no solo lo es para los muebles o inmuebles, sino que también los servicios personales.

2. La expropiación es definitiva, ya que existe la transmisión de la propiedad de la cosa y la requisición es temporal, porque no hay transmisión de la propiedad en forma definitiva.

3. En la expropiación siempre se pagará una indemnización y en la requisición no.

4. En el caso de expropiación el particular afectado siempre goza de sus garantías y en la requisición puede existir la suspensión de ellas previamente al acto de requisa.

D) NACIONALIZACION

La Nacionalización es un acto de la Autoridad de carácter general e impersonal, por el cuál se transmite la propiedad de un bien en favor de la Nación.

La Historia de nuestro país nos refleja que no siempre se ha seguido el mismo procedimiento para nacionalizar ciertos bienes; como es el caso de la nacionalización de bienes del clero, se llevó a cabo a través de una Ley y no se hizo pago alguno por concepto de indemnización; la nacionalización de la industria eléctrica se llevó a cabo a través de una compra de acciones; la nacionalización de la banca, se llevó a cabo a través de un decreto y se está llevando a cabo el pago por concepto de indemnización; por lo anterior podemos señalar que en nuestro país la figura de la nacionaliza-

ción está sujeta más bien a cuestiones económico-políticas que por una regulación definida.

En el derecho Internacional se conocen a la nacionalización y a la expropiación como dos figuras diferentes y totalmente autónomas a diferencia de nuestro régimen jurídico que se maneja como dos figuras muy semejantes porque ambas son para adquirir bienes de los particulares, por una causa de utilidad pública y mediante una indemnización. Pero por nacionalización debemos entender la reincorporación al erario nacional de un bien que con anterioridad le correspondía o la incorporación de bienes de nacionales o extranjeros, por una causa = de utilidad pública.

Diferencias entre la expropiación y la nacionalización

1. La expropiación es un acto más específico y personal a diferencia de la nacionalización que es de carácter general e impersonal.
2. La expropiación beneficia a un grupo más reducido y la nacionalización es a nivel nacional.
3. Los objetos expropiados serán para satisfacer

una necesidad pública y los nacionalizados para satisfacer una necesidad a nivel nacional y no local como la expropiación.

4. En la expropiación siempre se pagará una indemnización y en la nacionalización no siempre.

5. En la expropiación siempre se sigue el mismo procedimiento y en la nacionalización no.

E) ESTATIZACION

Es la Administración de bienes o actividades que realiza el Estado para beneficio de la colectividad.

Los bienes que administra el Estado pueden ser de dominio público o de dominio privado, no importa a que régimen estén sujetos ya que únicamente será un administrador. Es por ello que de acuerdo con nuestra organización podemos hablar de una administración por parte de la Federación, por parte del Estado o por parte del Municipio, tomando en cuenta quién lleva a cabo la administración de los bienes o actividades.

Será la actividad que lleva a cabo como administrador

el Estado y que no es única y exclusiva de él, sino - que también lo realizan los particulares.

Diferencias entre la Expropiación y la Estatización:

1. La expropiación es un término que nuestro sistema jurídico lo maneja y no solo eso sino que regula toda la institución misma, y la estatización no.
2. En la expropiación, lo importante es transmitir la propiedad de la cosa pudiendo disponer de ella para satisfacer una necesidad pública y en el caso de la estatización, la transmisión de la propiedad será para que el Estado continúe con la misma actividad como administrador.
3. La expropiación es un acto de soberanía del Estado y la Estatización si bien lo es, coloca al Estado como administrador con los mismos derechos que pudiera tener el particular que desarrolle la misma actividad.
4. La expropiación implica la transmisión de la propiedad a favor del Estado y en la estatiza-

ción la propiedad es de la Nación y el Estado actúa únicamente como administrador.

II.4. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION

A) SUJETOS

Como en todo acto jurídico, existe un sujeto activo y un sujeto pasivo.

El sujeto activo, será el Estado, porque es el único facultado para llevar a cabo el acto expropiatorio, ya que nuestra Constitución en su artículo 27, fracción VI señala: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente."

De acuerdo con lo anterior podemos dividir al sujeto activo en dos, por un lado encontramos al único facultado para llevar a cabo el decreto expropiatorio que es el Estado a través del titular del Poder Ejecutivo y por otro el Organismo que reincorporará el bien ob-

objeto de la expropiación dentro de su patrimonio.

El sujeto pasivo, será el titular del derecho de propiedad objeto materia de la expropiación; será aquel que por el decreto expropiatorio se le obliga a transmitir la propiedad del bien.

Por lo anterior podemos concluir que el sujeto activo, siempre será el Estado y el sujeto pasivo un particular.

B) OBJETO

Será aquel bien mueble, inmueble o derecho que el órgano administrativo requiera para satisfacer una necesidad colectiva; será la materia sobre la cuál versará la expropiación.

Los estudiosos del Derecho discuten que si son o no expropiables los bienes muebles, ya que el artículo 27 de la Constitución únicamente nos habla de propiedad territorial. El maestro Gabino Fraga al respecto nos dice: " Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque, como el artículo -

veintisiete constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referirla a esa clase." (23)

Por el contrario el Doctor Acosta Romero señala: "Hay autores que señalan que, toda vez que el artículo 27 constitucional regula la propiedad territorial, únicamente la expropiación puede referirse a bienes inmuebles. Creemos que esta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 no sólo regula la propiedad territorial, sino también regula la propiedad, cualquiera que ésta sea, desde el dominio directo de la nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces, si regula todos estos aspectos de la propiedad, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos." (24)

Es indudable que la expropiación puede ser de bienes muebles, inmuebles o derechos, ya que el fin de ella es satisfacer una necesidad de carácter general y para

(23) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 22a. ed. Ed. Porrúa México. 1982. p. 385.

(24) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Ed. Porrúa. México. 1983. P. 596.

poder hacerlo pueden requerirse de ellos.

El artículo 27 fracción VI, párrafo segundo señala: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada...", en ningún momento nos señala con precisión que bienes pueden ser objeto de la expropiación, porque al decir "propiedad privada" nos está hablando de todo aquello que pueda ser susceptible de formar parte del patrimonio de un particular, es un concepto muy amplio que no necesariamente está encuadrando a los bienes muebles e inmuebles únicamente.

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que son objeto de la expropiación los derechos, los muebles y los inmuebles, excepto el dinero en virtud de que la indemnización que se pagará por concepto de la expropiación implica el pago de dinero, por lo que no sería congruente expropiar el dinero para más tarde pagar con él.

C) INDEMNIZACION

Es el pago que lleva a cabo el Estado al particular -

que transmite la propiedad del bien, objeto de la expropiación.

La Constitución señala que "las expropiaciones solo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización". Esto ha hecho que surja un gran conflicto para determinar si el pago debe ser antes o después de la expropiación ya que la Constitución al establecer el término mediante, ha dado lugar para que algunos tratadistas señalen que el pago puede ser posterior, porque no hay obligación de hacerlo antes o en el momento mismo, como lo establecía la Constitución de 1857 al decir "La Propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización"; y otros autores coinciden con el criterio de que el pago debe hacerse antes o en el momento mismo del acto expropiatorio, concepto que analizaré ampliamente en el capítulo siguiente.

El monto de la indemnización también lo establece la propia Constitución al señalar: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que es

te valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Si llega a existir algún conflicto respecto del monto de la indemnización se dará intervención a la autoridad Judicial a través de un juicio pericial. El Juez competente les señalará tres días para que fijen sus peritos; si no lo hacen lo llevará a cabo el propio Juez en rebeldía; asimismo, les prevendrá que fijen un tercer perito en común para el caso de discordia; los peritos serán pagados por las partes; deberán rendir su informe dentro de un plazo que no exceda de 60 días; estando los dictámenes, el juez tendrá un plazo de 10 días para resolver y contra esa resolución no existe recurso alguno que interponer.

II.5 PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION

A) ESTUDIOS PREVIOS

La expropiación es una figura que se encuentra regulada por la Constitución, Código Civil, Ley de Vías Generales de Comunicación, etc. dentro de estos ordenamientos el más relevante es la Ley de Expropiación pública dada en el año de 1936.

El artículo 30. de la Ley anteriormente señalada manifiesta "el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, dependencia administrativa o gobierno de los territorios correspondientes tramitarán el expediente de expropiación, desocupación o delimitación de dominio y en su caso la declaratoria respectiva."

Por lo anterior, podemos manifestar que la autoridad administrativa lleva a cabo estudios previos para analizar si existe o no una causa de utilidad pública que amerite llevar a cabo el acto expropiatorio, y si con el se puede cubrir la necesidad general que se presentó; debiendo abrir el expediente correspondiente con todos y cada uno de los estudios realizados.

B) ELABORACION DEL DECRETO

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Una vez realizados los estudios previos, la autoridad llevará a cabo la elaboración del decreto expropiatorio, debiéndolo fundar y motivar debidamente; y sobre todo probando que efectivamente existe la causa de utilidad pública. En la elaboración del proyecto de Decreto no tiene ninguna intervención el particular afectado, si no que únicamente las autoridades administrativas como son la Secretaría o Secretarías de Estado, u organismos públicos que de acuerdo a la materia sobre la cual versará la expropiación y tengan ingerencia conforme a su competencia.

Este proyecto pasará a la aprobación del titular del Poder Ejecutivo.

C) PUBLICACION DEL DECRETO

Después de elaborado y aprobado el Decreto por el titular del Poder Ejecutivo, deberá éste llevar a cabo su publicación en el Diario Oficial.

Con el fin de que pueda surtir efectos jurídicos el acto expropiatorio es necesario llevar a cabo la publica

ción en el Diario Oficial y para que no exista ninguna duda respecto de quién es el particular afectado se le deberá notificar a este en forma personal, si esto no es posible porque se ignore su domicilio se hará una segunda publicación en el órgano informativo antes citado.

D) EJECUCION DEL DECRETO

La Constitución no precisa cuál será la autoridad que debe llevar a cabo la ejecución del decreto, pero la Ley de expropiación sí:

Artículo 7o. "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el Artículo 5o. o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que

procedan.

Artículo 8o. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI, X del Artículo 1o. de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata a las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio."

Por lo anterior, podemos concluir que no en todos los casos la autoridad administrativa interesada podrá ocupar de inmediato el bien objeto de la expropiación.

II.6 RECURSOS EN MATERIA DE EXPROPIACION

La Ley de expropiación únicamente consagra dos tipos de recursos administrativos, que son el de revocación

y el de reversión.

A) REVOCACION

Para el maestro Serra Rojas el recurso de revocación - "es una defensa que tiene el afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico y otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme." (25), siguiendo la misma tónica la Ley de expropiación señala:

"Artículo 5o. Los propietarios afectados podrán - interponer, dentro de los quince - días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Artículo 6o. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio,-

(25) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 8a.-ed. Ed. Porrúa. México. 1977. tomo II. p. 481.

que haya tramitado el expediente de -
expropiación, de ocupación temporal o
de limitación de dominio."

Este recurso se deberá interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acto, ante la autoridad administrativa que haya tramitado el - expediente expropiatorio, la interposición de este recurso no implica la suspensión del acto.

La Ley nos habla de "Gobierno del Territorio", término que debe quitarse del Artículo 6o. ya que de acuerdo - con la Constitución desde el año de 1974 nuestra Federación únicamente se encuentra integrada por entidades federativas y un Departamento.

Este recurso procede contra el decreto del Ejecutivo, no por su simple inconstitucionalidad sino por el acto mismo, manifestándose en contra de todo o parte del - procedimiento que se ha seguido, porque no cumple con los elementos de forma y fondo.

B) REVERSION O DERECHO DE RETROCESION

El recurso de reversión se podrá interponer "si dentro

de un plazo de cinco años, contados a partir de la publicación de la resolución de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, la autoridad administrativa - no destina el bien al fin de utilidad pública para el - cuál fue expropiado, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le vuelva a transferir la propiedad sobre su bien." (26)

La Ley de expropiación señala:

Artículo 9o. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio."

(26) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 597 y 598.

Habrã que hacerlo valer ante la autoridad administrativa que llev6 a cabo la expropiaci6n, despu6s de que hayan transcurrido cinco a6os y no se haya utilizado el bien para el fin se6alado. Ning6n ordenamiento se6ala que el particular al ejercitar el derecho de reversi6n, tiene la obligaci6n de regresar lo recibido por concepto de indemnizaci6n parcial o total, por lo que considero que es de suma importancia regularlo, ya que el particular al momento de recuperar el bien debe de retornar al Estado el pago que habia recibido por concepto de indemnizaci6n.

Al respecto el Maestro Rafael Bielsa se6ala: "Cuando la cosa no se destina a la utilidad p6blica y esto es, cuando el supuesto en que fund6 la expropiaci6n no se cumple, cesa el derecho que la causa expropiatoria atribuye al sujeto activo (expropiador), al paso que renace el derecho del sujeto pasivo (expropiado) y 6ste puede entonces incorporar la cosa en su patrimonio devolviendo lo que recibio por ella." (27)

(27) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. 6a. ed. - Ed. La Ley. Buenos Aires, Argentina. 1965. p. 483.

C) JUICIO DE AMPARO

"El amparo es el juicio o proceso que tiene por objeto la protección de las garantías individuales consagradas en la Constitución como derechos de los gobernados y que debe respetar el gobierno." (28)

Es procedente el Juicio de Amparo de acuerdo a lo que señalan los artículos 103, fracción I y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1 fracción I y 114, fracción I y II de la Ley de Amparo. Es importante señalar que el juicio de Amparo no procede por los errores u omisiones que haya existido en la elaboración de un acto administrativo, sino que por violaciones a la garantía de Seguridad Jurídica, que la Constitución consagra.

El Juicio de Amparo, es el medio que tiene el particular de solicitar la protección de la Justicia de la Unión, con el fin de que la autoridad administrativa no lleve a cabo el acto que el particular considera violatorio de sus derechos, debiéndolo interponer una

(28) Padilla, José, Sinopsis de Amparo. 2a. ed. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1978. p. 3.

vez que haya agotado los recursos que la Ley le otorga y dentro de los quince días siguientes a partir de la fecha en que surta efecto el acto administrativo reclamado y ante un Juez de Distrito en materia administrativa.

III. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

III.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad, nuestra Carta Magna, lo eleva a la jerarquía de garantía individual de legalidad en su artículo 16, y cuya finalidad es proteger al individuo tanto en su persona como en sus bienes frente a la autoridad exigiéndole a esta determinados requisitos para que sus actos sean válidos.

Para este estudio consideramos que es importante analizar la primera parte del artículo 16 que textualmente dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Esta garantía protege a todas las personas sean nacionales o extranjeras, "interpretando a contrario sensu la disposición constitucional en que se contienen las garantías involucradas en el artículo 16, el titular de las mismas es todo gobernado, es decir todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de

algún acto de autoridad" (29). entendiendo este último como cualquier afectación que pueda sufrir el particular, en su persona, familia, documentos, domicilio familiar o legal, o en aquellos bienes muebles o inmuebles que posea.

El artículo nos consagra dos garantías: una que es la fundamentación y la otra que es la motivación, si bien es cierto que ambas se presentan juntas, es importante distinguir qué entendemos por motivación y qué por fundamentación, ya que se puede en un momento dado únicamente cumplir con una y no con la otra y ambas son muy importantes para que todo acto de autoridad sea válido. Por fundamentación debemos entender que la ley prevée lo que la autoridad pretende realizar, esto significa que la norma contempla el acto de autoridad, que puede causarle molestias al particular y es por ello que "la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia - impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes:

(29) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 14a. ed. Ed. Porrúa. México. 1981. p. 579.

1. En que el órgano del Estado del que tal acto - provenga, esté investido de facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
 2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
 3. En que su sentido y alcance se ajusten a las - disposiciones normativas que lo rijan;
 4. En que el citado acto se contenga o derive - de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen." -
- (30)

La motivación consiste en que el acto concreto esté - contemplado dentro de lo que la norma general señala; que las causas y circunstancias de hecho que la norma previene sean las mismas que se presenten en el caso - particular. La motivación legal implica que el acto - en concreto se adecue perfectamente a lo que señala la norma en abstracto y que la autoridad señale perfecta-

mente cuáles fueron las causas que lo llevaron a la emisión del acto de autoridad.

Al respecto la Corte señala:

"El requisito de fundamentación que exige el artículo 16 Constitucional, no se satisface con la citación de la ley de la materia, en que se haya apoyado la autoridad responsable, sino que es indispensable, para que el acto pueda refutarse fundado, que precise, en concreto, el precepto legal en que pretenda sostenerse." (31)

"Cuando el artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino que en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento está exigiendo a las autoridades no simplemente que se apeguen, según criterio escondido en la conciencia de ellas, a una ley, sin que se conozca de qué Ley se trata y los preceptos de ella, que sirvan de

(31) Amparo en revisión 1,650/60, Humberto Avilés Rocha 5 votos Ponente: Felipe Tena Ramírez. Tomo II. Segunda Sala. P. 9 Sexta Epoca.

apoyo al mandamiento relativo a las propias autoridades, pues esto no remotamente constituiría - garantía para el particular. Por lo contrario, - lo que dicho artículo les está exigiendo es que - citen la ley y los preceptos de ella en que se - apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, cuanto que dentro de nuestro régimen constitucional las autoridades no tiene más facultades que las que expresamente les atribuye la ley." - (32)

Siendo necesario no solamente manifestar cuál es el precepto legal aplicable, sino que también que el caso en particular encuadra perfectamente en lo que la norma - señala; la Corte señala:

"El artículo 16 de la Carta Magna es terminante al exigir, para la validez de todo acto autoritario de molestia, que el mismo esté fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación -

(32) Amparo en revisión 1,259/59, Octavio Ramos E. y - coags. 4 votos Ponente: José Rivera P. Tomo XXVI. Segunda Sala. p. 13 y 14 Sexta Epoca.

la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de - que el acto concreto de que se trate, encuadra - en la hipótesis prevista en dicho precepto. No basta, por consiguiente, con que exista en el De - recho positivo un precepto que pueda sustentar - el acto de la autoridad, ni un motivo para que - ésta actúe en consecuencia, sino que es indispen - sable que se hagan saber al afectado los funda - mentos y motivos del procedimiento respectivo, - ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. Por otra parte, la cir - cunstancia de que el acto reclamado satisfaga - las garantías del mandamiento escrito y de auto - ridad competente, no le libera del vicio de in - constitucionalidad consistente, en la ya apunta - da falta de fundamentación, pues todas estas ga - rantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que de ella emane. (33)

(33) Amparo en revisión 887/1961. José Horacio Septién. Junio 21 de 1961. 5 votos. Ponente Mtro. Felipe - Tena Ramírez. 2a. Sala, Sexta Epoca. Volumen XLVIII. Tercera Parte. Pag. 36

El acto únicamente podrá llevarlo a cabo la autoridad que está facultada para hacerlo, debiendo señalar claramente qué precepto legal es aplicable al caso concreto; al respecto el criterio de la Corte es el siguiente:

"Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional. (34)

Las autoridades administrativas, por una parte, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y por otra, la sola existencia de una ley que no ha sido debidamente aplicada y citada en el acto administrativo que se reclame, no le da a éste el carácter de constitucional, por lo que si no se le señala expresamente como fundamento del acto, éste es inconstitucional, aunque la autoridad respectiva alegue: que por tratarse del cum-

(34) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXIX. - P. 669.

plimiento de leyes de orden público, la simple omisión de una cita legal de una disposición administrativa, que tiene su apoyo en preceptos legales permanentes, no puede ser causa para que se perjudique el interés público." (35)

En el caso de la expropiación y apoyados en lo anteriormente señalado, para que el acto expropiatorio sea válido y no violatorio de la garantía de legalidad es necesario que la autoridad no solo aluda a la existencia de una causa de utilidad pública, sino que debe demostrar que efectivamente existe y que ha cumplido con todos los requisitos que para la validez del acto le exige no solo la ley fundamental sino que también la ley secundaria; en el caso en particular el Estado debe cumplir con los requisitos que la Ley de Expropiación le exige para que no se violen las garantías individuales; la Corte ha señalado:"

"Llevado a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías." (36)

(35) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXI. p. 5,812.

(36) Apéndices a la Jurisprudencia de 1917 a 1965. Tomo CXVIII. 2a. Sala. No. 471. P. 902.

III.2. PRINCIPIO DE IGUALDAD

La Constitución eleva a garantía individual el Principio de Igualdad en diferentes artículos, y su finalidad es aplicar a todos los individuos sin excepción las mismas leyes, para que puedan contraer los mismos derechos y obligaciones. "De este modo, considerada la igualdad como una garantía individual general y común a todos - los hombres indistintamente, sean naturales o extranjeros, y sean o no ciudadanos, puede y debe decirse que es el derecho que todos los hombres tienen para ser juzgados por unas leyes que constituyan el derecho común, fundado sobre reglas generales y no sobre prescripciones excepcionales de puro privilegio. (37) En otras - palabras, la igualdad, desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran." (38)

Nuestra Constitución, consagra la garantía de igualdad

(37) Montiel y Duarte, Isidro. Estudios sobre Garantías Individuales. 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 63.

(38) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 14a. ed. Ed. Porrúa. México. 1981. p. 248.

en sus artículos que dicen:

Primero. Que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución.

Segundo. Que en nuestro país esta prohibida la esclavitud.

Cuarto. Que el hombre y la mujer son iguales y libres de elegir el número de hijos que desean tener.

Doce. Que en nuestro país no se reconocerán privilegios de ninguna índole.

Trece. Que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por Tribunales Especiales; que nadie puede gozar de fuero.

Lo importante de esta garantía no es en si la manifestación de que todos somos iguales, sino que somos iguales ante la ley que nos otorga derechos y establece obligaciones; pudiendo exigir el gobernado que el Estado actúe conforme a lo establecido en ella, y tome una actitud arbitraria al aplicar no solo la Constitu-

ción sino que también la ley secundaria.

Es por ello relevante señalar, que todos los individuos se encuentran en igual circunstancia para poder poseer bienes y constituir así la propiedad privada de acuerdo con lo que señalan las leyes. Para que todo acto expropiatorio no sea violatorio de la garantía de igualdad - es necesario que se lleve a cabo por una causa de utilidad pública y que beneficie a toda la comunidad y no a un individuo en particular; es decir que no se le puede expropiar a un particular para beneficiar a otro particular, al respecto la Corte ha sostenido el siguiente - criterio:

"Utilidad Pública. Expropiación. Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad llámese Municipio, Estado ó Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación pero siempre particular." (39)

(39) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación - 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. p. 904.

III. 3. GARANTIA DE PROPIEDAD

Independientemente de que adoptemos la teoría clásica o moderna respecto a los derechos reales o personales lo cierto es que la propiedad en general, es el "Derecho - de goce y disposición que una persona tiene sobre bienes determinados, de acuerdo con lo permitido por las leyes."

(40) "Que constituyen derechos que se refieren a un orden jurídico que el poder público reconoce y garantiza, porque mediante él los individuos pueden utilizar y disponer ciertos bienes y atribuciones, en forma exclusiva, para realizarse plenamente en el disfrute de sus derechos y libertades." (41)

Esto significa que el sujeto puede disponer, disfrutar y usar el bien como mejor considere, siempre y cuando cumpla con lo que la ley establezca, es por ello importante distinguir entre propiedad como derecho subjetivo civil y como derecho subjetivo público. En el primer caso es un derecho que se presenta en relaciones individuales, - con el fin de determinar quién es el propietario del - bien, quién es el que puede usar, disfrutar y disponer

(40) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 3a. ed. - Ed. Porrúa México. 1973. p. 279.

(41) Castro, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1978. p. 184.

de él, quién es el titular de ese derecho; y en el segundo caso es el derecho que tiene el particular titular frente al Estado, que éste no puede lesionar este derecho, sino únicamente en aquellos casos que la ley señala y con los requisitos que la misma exige.

A) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El maestro Mendieta y Núñez nos dice que :En la época en que fue redactado el artículo 27 Constitucional, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad." (42)

(42) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 1975. p. 29.

Ya no se tiene el deseo de reconocer la propiedad privada con la única finalidad de beneficiar al individuo en particular si no como el beneficio que puede lograr la sociedad, a través de la explotación que lleve a cabo - el particular de la propiedad es por ello que el artículo 27 reconoce tres tipos de propiedad:

La Propiedad Privada. Cuya titularidad corresponde a un particular, sea persona física o moral.

La Propiedad Pública. Cuya titularidad corresponde al Estado, a través de sus diferentes órganos, ya sea en el ámbito Federal, Estatal o Municipal.

La Propiedad Social. cuya titularidad corresponde a varios individuos, como es el caso de las - comunidades y núcleos ejidales.

El Artículo 27 reconoce la existencia de la propiedad privada al señalar: "La propiedad de las tierras y - aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cuál ha tenido y tiene el derecho de transmitir - el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. "Esto limita al Estado de cual-

quier acto que quiera llevar a cabo contra ella, desde luego que esta no es absoluta, sino que la reconoce y la limita de acuerdo a las necesidades colectivas al señalar: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. "Modalidades que irá imponiendo de acuerdo a las necesidades que se presenten y se traducen "bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas... o bien en el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas." (43) Que se impondrán a través de las leyes que se expidan para tal efecto.

El artículo 27 más que una garantía de propiedad nos -

(43) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 14a. ed. Ed. Porrúa. México. 1981. p. 461.

presenta la forma de reglamentación del territorio nacional, ya que como garantía está regulada en los artículos 14, 16, 22 y 27 en lo que se refiere a la expropiación al señalar: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización."

Como lo habíamos señalado anteriormente la expropiación supone la transmisión de la propiedad de un bien por parte de un particular a favor del Estado mediante el pago de una indemnización. La propia Constitución señala que únicamente será procedente cuando exista una causa de utilidad pública, esto no significa que la Autoridad solo se concretará a señalar que existe la utilidad pública, sino que deberá probar la existencia de la utilidad pública con los estudios que haya realizado al respecto y que con el bien que será expropiado se cubrirá la necesidad que se presentó.

Es por esto importante señalar que entendemos por utilidad Pública, ya que si se lleva a cabo la expropiación sin que exista la causa de utilidad pública, se está violando lo establecido en el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental. La utilidad pública se presenta cuando surge un estado de malestar colectivo, presen-

tándose paralelamente a ello una necesidad general que satisface de una forma u otra, ya que el Estado no tiene nada más la expropiación como medio satisfactor, pudiéndolo hacer también a través de leyes que permitan llevar a cabo una administración que responda a las necesidades de la comunidad.

Algunos autores como el Dr. Burgoa, consideran que "el concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse," (44) ahora bien, nosotros no descartamos la idea de que la utilidad pública implica un concepto económico, pero no siempre lo es, porque si estamos en presencia de la expropiación de una empresa, es indudable que si es de carácter económico la utilidad pública, pero si se trata de la expropiación de un inmueble para conservación de zonas arqueológicas, creo que estamos en presencia más que de un factor económico, de uno de carácter cultural.

Para Rafael Bielsa, "La utilidad pública es un concep

(44) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 14a. ed. Ed. Porrúa. México. 1981. p. 464.

to siempre relativo que varía con las condiciones económicas, políticas y sociales, así es como, prescindiendo de toda definición; la determinación de utilidad pública implica siempre al legislador el examen de una compleja cuestión circunstancial." (45)

En nuestra legislación la Constitución únicamente se concreta a establecer que es un requisito indispensable para la expropiación la existencia de la utilidad pública, y no define que entenderemos por ella, dejando a la ley secundaria que lo lleve a cabo, y esta tomando en cuenta las necesidades públicas que pueden surgir, hace una enumeración de las causas de utilidad pública, estableciendo en el artículo primero de la llamada ley de Expropiación textualmente lo siguiente:

"Artículo 1o. Se consideran de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II. La apertura, ampliación o alineamiento de ca-

(45) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. 6a. ed. Ed. La Ley. Buenos Aires, Argentina. 1965. p. 454.

lles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el 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 epide

mias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI. Los medios empleados para la defensa nacional para el mantenimiento de la paz pública;

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII. La equitativa distribución de la riqueza - acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva - de una o varias personas y con perjuicio de la - colectividad en general, o de una clase en particular;

IX. La creación, fomento o conservación de una - empresa para beneficio de la colectividad;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI. La creación o mejoramiento de centros pobla-

ción y de sus fuentes propias de vida;

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales."

De acuerdo con la fracción XII, algunas de las leyes especiales que contemplan causas de utilidad pública son:

La adquisición de terrenos para constituir el patrimonio de familia (Código Civil, artículo 832); el ejercicio de la Industria Minera (Ley de Minería, artículo 42); las patentes (Ley de Invenciones y Marcas, artículo 62); las vías generales de Comunicación (Ley de Vías Generales de Comunicación, artículo 24), etc.

Nuestra Legislación al hacer una enumeración de las causas de utilidad pública, es con el fin de evitar que la autoridad administrativa haga una interpretación de lo que puede ser una causa de utilidad pública, desde luego que estas son en forma general ya que cada caso tiene sus propias características, porque son consecuencia de diferentes hechos.

Es importante señalar que para que haya utilidad pública, debe primero existir una necesidad pública que sa

tisfacer, un objeto que sea capaz de satisfacer esa necesidad y esta debe ser "concreta y específica y operable o registrarse en la realidad. En otras palabras, dicha causa deber ser objetiva, trascendente o real y no meramente subjetiva, o sea, que solo se afirme por la autoridad expropiadora sin que esté justificada realmente."
(46)

Al respecto la Corte ha señalado:

"Utilidad Pública. Expropiación. Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular. (47)

La Corte respecto de un asunto similar del Estado de Campeche ha resuelto:

(46) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 14a. ed. Ed. Porrúa. México. 1981. p. 468.

(47) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación - 1917-1975. Tercera parte. Segunda Sala. p. 904.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que "para que la expropiación de bienes de propiedad privada se ajuste a los preceptos constitucionales, es menester que las autoridades que la realicen comprueben la existencia de la causa de utilidad pública que la haga necesaria, siendo indispensable para ello una prueba basada en datos objetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias; que de otra manera no se justifica la utilización, por parte del Estado, del procedimiento extraordinario de expropiación para obtener los bienes que necesita a efecto de satisfacer las necesidades colectivas que están a su cargo. Dicho criterio establece, pués, como uno de los principales requisitos para que proceda la expropiación, que la utilidad pública quede demostrada, no bastando el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad.

Ahora, bien, como en el presente caso el Gobernador del Estado de Campeche se limita a afirmar en su acuerdo expropiatorio que se reclama

"que es una de las preocupaciones de mi gobierno proporcionar a la juventud del Estado campos deportivos para la formación de ese nuevo tipo humano, alejado del vicio, y en pleno desarrollo de facultades por medio de los cuáles con el tiempo se beneficie la familia campesina, célula de nuestra sociedad", pero no rindió ninguna prueba para acreditar ampliamente esa utilidad y, en cambio, el quejoso rindió la prueba de inspección ocular, mediante la cuál demostró la existencia en la ciudad de Campeche o de otros cuatro campos deportivos, significa que aquel funcionario no adujo ningún elemento de convicción lo suficientemente importante para justificar la expropiación del inmueble de que se trata en beneficio de la colectividad y, por lo tanto, cabe concluir que no se justificó la existencia de una causa de utilidad pública y que el acuerdo expropiatorio dictado en tales condiciones es anticonstitucional por contradecir el mandamiento expreso del artículo 27 de nuestro Código Fundamental."(48)

Respecto a la Indemnización, la Constitución señala - que la expropiación solo podrá llevarse a cabo "median

(48) Amparo en Revisión 3240/1957, Jorge Luis Palomeque, 13 de noviembre de 1957. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. Tena Ramírez, 2a. Salá. Informe 1957. P. 25.

te indemnización" por tratarse la expropiación de un tipo de compraventa forzosa se puede decir que la indemnización es el pago que se hace por la transmisión del bien. Si en el acto expropiatorio no se señala la indemnización esto implicaría una violación a la garantía establecida en el artículo 27. El problema surge al querer determinar cuál debe ser el momento del pago de la indemnización, ya que la Constitución vigente únicamente señala que debe ser "mediante" y no como lo señalaba la Constitución de 1857 que establecía que deber ser "previa" y no daba lugar a ninguna discusión. Sin embargo hay algunos autores que señalan que la indemnización debe ser previa, porque el sentido que se le quizo dar a la Constitución de 1917, es el mismo que el de la de 1857 y que si el término cambió fue únicamente por causa de redacción, apoyan el siguiente criterio entre otros autores el Maestro Gabino Fraga al señalar." a). No existiendo ninguna disposición expresa en el texto Constitucional no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser postriori.

b). Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y

y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras que el comprador que es el Estado, no cumpla - con las obligaciones que tiene de pagar el precio.

c). La palabra "mediante" usada por el texto Constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización puede ser a posteriori, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en - el sentido de significar un acto para la realización de otro." (49)

El Maestro Fernández del Castillo, dice: "Nada hay que indique que el cambio del lenguaje para expresar el mismo significado, haya tenido una intención deliberada de variar el régimen jurídico sobre el pago de la indemnización: la iniciativa, el dictamen y las discusiones en el Congreso Constituyente, nada dicen sobre el particular, y por eso debe entenderse que la nueva redacción - obedeció únicamente a que ese párrafo forma parte de un artículo al que hubo que darle una nueva redacción por haber variado su contenido en materias concretamente - distintas a esta de la expropiación." (50).

(49) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 22a. ed. Ed. Porrúa. México. 1982. p. 387.

(50) Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. 1a. ed. Ed. La Justicia, México. 1939. p. 93.

Otros señalan que por ser la expropiación una venta forzosa la indemnización debe ser pagada en el momento mismo que se lleve a cabo la transmisión del bien, este criterio lo sustentan entre otros el Lic. Juan Botella Asensi al señalar: "La exigencia Constitucional de que las expropiaciones sólo pueden hacerse "mediante" indemnización, no quiere decir que sea previa ni que sea posterior y por lo tanto ha de entenderse que sean simultáneas como ocurre en la compra-venta, que si no se han fijado tiempo y lugar, el pago se ha de hacer en el tiempo y lugar en que se entregue la cosa. Artículo 2294 del Código Civil." (51)

Y otra tesis contraria a las anteriores señala que la Constitución no obliga al Estado a llevar a cabo el pago previamente o en el momento mismo de la transmisión de la cosa, sino que le dá más flexibilidad para que lo lleve a cabo de acuerdo a sus posibilidades, al respecto el Dr. Acosta Romero señala: "Nuestra opinión es que dada la experiencia del Estado Mexicano en materia de indemnizaciones, se cambió prudentemente el término previa, por el término mediante, para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de acción en las expropiaciones tomando en cuen-

(51) Botella Asensi, Juan. La Expropiación en el Derecho Mexicano. Única ed. Ed. Moderna. Méico. 1941. p. 48

ta que no siempre pudiera contar con todos los elementos pecuniarios para cubrir cuantiosas indemnizaciones." (52)

Si bien es cierto que la Constitución en ningún momento señala cuando debe hacerse el pago, no sucede lo mismo con la ley de Expropiación que señala en su artículo 19 que el pago debe hacerse cuando la cosa pase al patrimonio del Estado, contradiciendo así lo que señala el artículo 20 del mismo ordenamiento, que dice que esta no puede exceder de un término de 10 años; y la Jurisprudencia al respecto señala en su tesis número 390:

"Como la indemnización en caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 Constitucional una garantía, es necesario que sea el acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías." (53)

(52) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. ed. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 598.

(53) Apéndice al S. J. de la F. Ob. Cit. p. 648.

Como podemos observar que existe una gran contradicción entre lo que establece la Jurisprudencia y lo que señala la ley de expropiación; ya que la misma Corte si no ha señalado una fecha precisa en su tesis número 387 - de pago, si señala que la misma puede ser posteriori:

"Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario." (54)

Si la Constitución nos señala que la expropiación debe hacerse mediante indemnización, no creo que haya establecido lo anterior con el fin de que el Estado lleve a cabo sus actos en forma arbitraria, sino como una forma de proteger al particular frente al Estado y es por ello importante que la indemnización sea un medio de resarcir al particular el daño que se le causa con el acto expropiatorio, por lo que la misma, sino se -

(54) Apéndice al S. J. de la F. Ob. Cit. p. 641.

le puede pagar en el momento mismo, si debe ser de inmediato porque de lo que se trata es de proteger al particular aunque exista una causa de utilidad pública; máxime si tomamos en cuenta la inestabilidad del valor adquisitivo de nuestra moneda.

B) ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL

La garantía de propiedad en este artículo la tenemos consagrada al señalar que: "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes..." De forma expresa la Constitución prohíbe la confiscación, que sería desposeer al particular de un bien en forma arbitraria y sin pagar nada por ello, a esta figura no le dá cabida nuestro ordenamiento jurídico y es por esto que ni siquiera la tenemos regulada.

El Dr. Andrés Serra Rojas al respecto señala:

"Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de su autoridad que formó parte de las penas pecuniarias en beneficio del Estado, por un funcionario o empleado públi

co, investido de una representación legal, que -
despese ilegalmente a un particular de propieda
des, posesiones o derechos. Si la persona que -
se ostenta como funcionario, no tiene legalmente
ese carácter, incurre en un delito del orden co-
mún." (55)

De acuerdo al anterior criterio podemos señalar que la
confiscación en un tiempo estuvo vigente pero que el -
Constituyente de 1917 consideró necesario no solo no -
regular dicha figura sino prohibirla en forma textual,
porque al ser un acto arbitrario exento de toda forma-
lidad, éste sería violatorio de las garantías indivi-
duales y dejaría al gobernado en un estado de total in
defensión.

(55) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 8a. -
ed. Ed. Porrúa. México. 1977. Tomo II. p. 325.

IV. ANALISIS DEL DECRETO EXPROPIATORIO DE INMUEBLES EN EL DISTRITO FEDERAL.

IV.1. ANTECEDENTES

A) SUPUESTOS MOTIVOS DE EXPROPIACION

Debido a los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985, donde resultaron afectadas diversas viviendas en diferentes Colonias del Distrito Federal, el Gobierno Federal decretó la expropiación de siete mil inmuebles, por decreto de fecha 10 de octubre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 - del mismo mes y año.

El acto expropiatorio se llevó a cabo con el propósito anunciado de beneficiar a todas aquellas personas que habitan como propietarios o arrendatarios los inmuebles afectados por los sismos; beneficio que no podrían gozar de inmediato sino que hasta que algunas de las - viviendas fueran reconstruidas y otras construidas en su totalidad. Es indudable que no resultarán beneficiados todos los damnificados por los sismos, sino únicamente aquellos que ocupaban las viviendas expropiadas, es por esto una solución en forma parcial y no -

en conjunto. La misma Comisión Metropolitana de Emergencia en su informe (19 de septiembre a 19 de octubre de 1985) textualmente señala:

"Pudimos identificar tres clases de damnificados:

1. Damnificados que habían perdido su vivienda - que se encontraba localizada en grandes conjuntos habitacionales, como era el caso de las unidades Nonoalco-Tlatelolco y Multifamiliar Benito Juárez, mismos que se encontraban administrados por entidades de carácter público.
2. Damnificados cuyas viviendas se encontraban - en las colonias populares del centro de la ciudad y que fueron afectadas por el sismo, identificándose entre viviendas o casas de construcción antigua donde habitaban varias familias.
3. Damnificados de colonias habitadas por personas de clase media cuyos inmuebles eran propiedad de quienes los habitaban o bien se encontraban arrendados por inquilinos."

Esto significa que aquellos damnificados que no se en

cuentran dentro de la clasificación que la Comisión señala, no serán beneficiados, porque no reúnen las características que se establecieron.

El Decreto señala "Que la autoridad está facultada para ocupar la propiedad deteriorada y aún destruirla. - Si eso es indispensable..." "Que es facultad del Departamento del Distrito Federal elaborar y ejecutar - programas de habitación y fomentar la construcción y - la autoconstrucción de vivienda..."

El objeto de este estudio no es desentrañar si la autoridad tiene o no facultades, porque si bien es cierto que lo está, ésto no le permite que actue en forma arbitraria, ya que se tiene que sujetar a los requisitos de forma y de fondo que el ordenamiento jurídico le - exige para la validez de un acto de autoridad y esta - tiene que cumplir con ellos porque al no hacerlo deja al particular en un completo estado de indefensión e - incertidumbre jurídica.

Y tomando en cuenta lo que la misma autoridad dice al manifestar que tiene facultades para "fomentar la construcción y la autoconstrucción de vivienda". ¿Qué no podría ella misma vigilar la reconstrucción de las vi

viendas?, sin llegar a la expropiación de los inmuebles, sin tomar ella toda la responsabilidad, claro que si es posible llevando un buen control en la reconstrucción y colaborando con los particulares.

Olvidaron además que la expropiación no se puede llevar a cabo para el beneficio de un grupo de personas sino - que el beneficio debe ser para la Comunidad. La expropiación debió ser una medida extrema después de agotar todas las alternativas posibles en la reconstrucción - de la capital del País y no como una medida precipitada que solo crea confusiones e intranquilidad y así difícilmente se puede alcanzar el fin que se pretende.

El Gobierno pretende solucionar un problema que no es de ahora, sino de mucho tiempo atrás, como es la vivienda y si realmente desea lograr el desarrollo de - nuestro país solucionando hasta donde le es posible - los problemas que se le presentan, es necesario que - exista un clima de paz, tranquilidad y legalidad para lograr los objetivos planeados.

El problema que existe en materia de expropiación es la falta de una uniformidad de criterios, respecto al procedimiento, a la jurisprudencia y la ley. Importante sería que el legislador reformara la ley de expro

piación ya que encontramos ciertas contradicciones en ella, como es el caso de los artículos 19 y 20, ya que mientras uno nos habla de que la indemnización debe ser pagada al momento en que el Estado incorpore a su patrimonio el bien, el otro señala que tendrá hasta 10 años para hacerlo; y tomará en consideración lo que la jurisprudencia señala para que exista coherencia entre ambos y no dejar que la autoridad administrativa lleve a cabo una tercera interpretación, sino darle los elementos necesarios para que jurídicamente cumpla con todos los requisitos legales, y sus actos tengan plena validez jurídica.

B) ANALISIS DE LAS FRACCIONES EN LAS QUE SE BASA EL DECRETO EXPROPIATORIO

La Ley de Expropiación en su artículo primero señala - cuales pueden ser las causas de utilidad pública y el decreto expropiatorio se fundamenta en las contenidas en las fracciones I, III, IV, X, XI y XII, las cuáles a continuación pasamos a analizar:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

Por "servicio público" entendemos la prestación que se realice para satisfacer una necesidad pública, ya sea de carácter cultural, económico, político, etc..., pudiendo ser proporcionado tanto por el Estado como por los particulares para satisfacer necesidades de la comunidad, debiendo reunir ciertos requisitos como son la regularidad, continuidad y la igualdad.

En la especie no se trata del establecimiento, conservación y mucho menos explotación de un servicio público, entendido éste último en términos de lo expuesto en el punto precedente, ya que la autoridad llevó a cabo la expropiación de vivienda para su reconstrucción y ulterior venta a los poseedores de dichos inmuebles en forma preferencial.

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal, y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

De acuerdo con lo que el propio decreto señala, no tiene como finalidad el embellecimiento, ampliación y -

saneamiento de la población, sino que únicamente fueron expropiados inmuebles ocupados por particulares para construcción o reconstrucción de viviendas, que ya existían en los mismos sitios, mucho menos podremos hablar de puertos o construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos, porque en ningún momento el decreto señala que serán destinados para ello, ya que solo habla de viviendas y aquellos hospitales y escuelas que resultaron afectados por los sismos serán y están siendo reconstruidos en el mismo lugar en que se encontraban situados antes de los movimientos telúricos.

Tampoco podemos decir que las obras serán destinadas a prestar un servicio colectivo, porque únicamente resultaran beneficiadas un grupo de personas como son todos aquellos que ocupaban los inmuebles expropiados o que puedan ser clasificados como damnificados.

"V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; 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.

mias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades publicas;"

El en caso particular, no estamos en presencia de ninguna guerra, ni trastorno interior, entendiendo esto último de acuerdo con el artículo 122 constitucional que - exista una rebelión o motín, mucho menos podremos decir que con la medida se pretende el abastecimiento de la - ciudad de víveres u otros artículos de consumo necesario, ni existe la posibilidad de que se produzcan epidemias, y si en algún momento existiera no será el acto expropiatorio el medio para combatirlo; por lo anterior podemos decir que nunca existió una calamidad o problema de gran magnitud por resolver ya que la medida fue tomada un mes después de haber ocurrido los sismos.

"X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;"

Si bien es cierto que en un momento dado puede ser - afectado el ecosistema de la ciudad, no es la expropiación la que va a solucionarlo sino que son otras medidas las que verdaderamente solucionarán el problema.

"XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;"

De acuerdo a lo que señala el decreto no estamos en presencia de la creación de un centro de población, porque ya lo existe y unicamente señala la reconstrucción de viviendas y no como será beneficiada esta ciudad.

"XII. Los demás casos previstos por leyes especiales."

Esta fracción dá cabida a cualquier causal que una ley diversa señale de utilidad pública.

Por lo anterior podemos afirmar que la autoridad únicamente señala un sin número de fracciones del artículo primero de la Ley de expropiación, sin que haya probado si realmente existe una causa de utilidad pública - que ameritara la expropiación de los inmuebles, ya que no es suficiente que la autoridad se encuentre en presencia de cualquiera de las medidas enumeradas para poder declarar la expropiación, sino que es indispensable que efectivamente esta sea necesaria para obtener los bienes aludidos y que con estos se cumplirán los intereses de la colectividad.

De acuerdo con la fracción XII de la Ley de Expropiación el Decreto alude a otros ordenamientos como son:

El Código Civil para el distrito Federal en su artículo 836 señala:

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

Este artículo utiliza los mismos términos que la Ley de Expropiación y como anteriormente habíamos señalado, no creemos que existiera una calamidad pública a resolver porque esta medida fue tomada mucho después de que habían ocurrido los sismos ni con ella se está beneficiando a la colectividad sino que únicamente a un grupo como son los damnificados.

Por otra parte la Ley Federal de Vivienda en sus artículos 1o., 2o., 5o., 6o., y 19o., señala:

"1o. La presente Ley es reglamentaria del artícu-

lo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda, su coordinación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

2o. Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:

I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar al mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.

II. La constitución de reservas territoriales y

el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, proveer sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;

III. La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;

IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;

V. La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social.

VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;

VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivas socialmente apropiados.

VIII. El impulso de la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;

IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;

X. La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;

XI. La promoción de actitudes solidarias de la

población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y

XIII. La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

50. Las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la administración pública federal que formularan programas de vivienda o lieven a cabo acciones habitacionales, quedan sujetas a las disposiciones de esta ley. Las entidades públicas y organismos descentralizados encargados de ejecutar o financiar programas de vivienda para los trabajadores, conforme a la obligación prevista en el artículo 123 de la Constitución General de la República, se regirán en los términos de las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento y coordinación de sus lineamientos de política general y objetivos a los que marca esta ley y el Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la Ley de Planeación.

Los representantes gubernamentales en los órganos de gobierno, administración y vigilancia de dichos organismos, cuidarán que sus actividades se ajusten a lo dispuesto en esta ley.

60. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la administración pública federal y las funciones y programas afines que en su caso se determinen;

II. Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal en los que se estimule la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento;

III. Intervenir en la formulación y presentar a

la Secretaría de Programación y Presupuesto los -
proyectos de presupuestos anuales de las entidades
de la administración pública federal en las que -
funja como coordinador de sector y que realicen -
programas de vivienda;

IV. Coordinar el sistema nacional de vivienda, en
la forma en que se convenga con los gobiernos de
los Estados y los Municipios, de acuerdo con los
lineamientos, normas y mecanismos que al efecto -
se establezcan;

V. Vigilar, en el ámbito de su competencia, que -
las entidades del sector que coordinan conduzcan
sus actividades conforme a las disposiciones de -
esta ley y al programa sectorial de vivienda;

VI. Fomentar la producción y distribución de ma-
teriales de construcción;

VII. Intervenir en la regulación del mercado de
tierra para vivienda, determinando las políticas
y reglas generales que deberán observar las de-
pendencias y entidades de la administración pú-
blica federal en materia de adquisición y enaje-

nación de suelo, en los términos del capítulo tercero de este ordenamiento, de la Ley General de Asentamientos Humanos, de la Ley General de Bienes Nacionales y demás aplicables;

VIII. Fomentar, en coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario para la producción y mejoramiento de vivienda;

IX. Integrar y formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar y desarrollo de la familia incorporando criterios ecotécnicos y fomentando el uso de las tecnologías más adecuadas, con la participación de los Estados y Municipios en sus respectivas circunscripciones;

X. Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda con sujeción a la Ley de Planeación y a la Ley de Información Estadística y Geográfica y a las normas que en la materia de Programación y Presupuesto;

XI. Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda, en caso de siniestros que afecten centros de población, y que le señale el Presidente de la República;

XII. Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda; y

XIII. Las demás que le señale las leyes y el Ejecutivo Federal.

190. Se considera utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de vivienda de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales."

Dentro de los artículos de la Ley Federal de Vivienda - a que hace referencia el Decreto expropiatorio creemos que el más importante a analizar es el 190 porque a diferencia de los otros que establecen la política a seguir respecto a la vivienda, así como las autoridades facultadas para poder intervenir y en qué casos, este último establece una causa de utilidad pública consistente en la adquisición de terrenos para la construcción de vivienda de interés social; como lo señalare-

mos más adelante la autoridad no se puede concretar únicamente a señalar que existe la utilidad pública, sino que debe probarla y que de acuerdo con los estudios realizados esta medida es la mejor que pudo haber tomado, ahora bien, no debemos olvidar que esta ley nos habla claramente de terrenos, entendiendo como tales aquellos inmuebles que no tienen nada construido, y en el caso que nos ocupa no solo los inmuebles se encontraban construidos, si no que constituían la vivienda de un sín número de personas, que fueron desposeídas de ella, para luego venderse las.

IV.2. VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

A) AUSENCIA DE UTILIDAD PUBLICA

De acuerdo con lo que señala el artículo 27 constitucional párrafo segundo, "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", y lo señalado en el capítulo anterior, para que podamos decir que existe utilidad pública, es necesario que el bien objeto de la expropiación logre un beneficio común y no a un grupo en particular de la sociedad. Y de acuerdo a lo que señala el Decreto expropiatorio en sus artículos primero y cuarto que textual

mente dicen:

"ARTICULO PRIMERO. Se declara de utilidad pública, de orden público é interés social, la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos interiores provocados por los fenómenos en las áreas a que se refierè el con siderando segundo de este ordenamiento, mediante la realización de las acciones de vivienda necesarias a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la realización y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad."

ARTICULO CUARTO. Se autoriza al Departamento del Distrito Federal a realizar acciones tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas de vivienda, en favor de las personas afectadas por los sis mos mencionados en los párrafos de consideraciones del presente Decreto y de regeneración y mejoramiento urbano en los inmuebles expropiados, y en su caso, a enajenar las viviendas que en ellos constru-

ya el propio Departamento, a título oneroso y fuera de subasta pública preferentemente a favor de quienes venían ocupando los inmuebles precisados en el artículo segundo de este ordenamiento, así como realizar las obras de infraestructura, equipamiento y de servicios relacionados con las acciones de vivienda a que se refiere este mismo Decreto.

Se desprende que los beneficiarios serán todos aquellos particulares que ocupaban los inmuebles materia de la expropiación: y de acuerdo con lo que la Constitución señala, se está contraviniendo el principio de utilidad pública porque serán desposeídos unos particulares para beneficiar a otros particulares perfectamente identificables como son los ocupantes de los inmuebles, al respecto la Suprema Corte ha dicho en su Tesis 546;

"UTILIDAD PUBLICA (EXPROPIACION). Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero

siempre particular."

Si bien es cierto, que se sustituye el interés colectivo sobre el interés particular, no significa que exista un divorcio entre ambos porque "El derecho de un solo - hombre es tan sagrado como el de millones de hombres. - Ciertamente, el negar el derecho Individual por considerarlo opuesto al bien común, es negar la propia naturaleza de la ciencia jurídica." (56), y la finalidad del Estado es tratar de conciliar ambos intereses y no acrecentar más la lucha que siempre ha existido.

De los párrafos anteriores, se desprende que el Decreto expropiatorio no cumple con el requisito de probar la existencia de una causa de utilidad pública, ya que si bien es cierto el Decreto se concreta únicamente a enlistar varias causas de utilidad pública y que con la medida no resultarán beneficiados únicamente un particular o un grupo reducido, sino que se beneficiará a toda la colectividad en general, y es este último requisito que la autoridad paso por alto al señalar textualmente que serán beneficiadas únicamente todas aque-

(56) Radbruch, Los Fines del Derecho, Trad. de Daniel Kuri Breña. Ed. UNAM. México. 1975. p. 58.

llas personas que reúnan ciertas características y puedan adquirir una de las viviendas construídas.

B) VIOLACIONES PROCEDIMENTALES

El Decreto expropiatorio contraviene claramente a la Garantía de legalidad que consagra el artículo 16 Constitucional porque, para se pueda hablar de la existencia de una causa de utilidad pública, la autoridad no debe únicamente concretarse a señalar en forma lisa y llana que existe, sino que debe de probar cuál es el motivo - de su procedimiento, al respecto la Corte ha señalado:

"EXPROPIACION. Esta Suprema Corte ha sostenido - que la expropiación de bienes de particulares, - sólo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación..."

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten - determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable, probar esa utilidad social, en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación sin prueba, de la autoridad responsable."

"UTILIDAD PUBLICA. No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que - la autoridad responsable lo afirme, en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta - utilidad."

Como podemos observar, la autoridad no podrá únicamente señalar que existe una causa de utilidad pública, - sino que debe acreditar dicha causa, y en la especie - la autoridad solo se concretó a expedir el Decreto sin que hubiere acreditado que las causas aducidas se hubieren verificado facticamente. Esto significa que la autoridad debió motivar y fundamentar perfectamente

el acto expropiatorio; debió adecuar las situaciones de hecho que se presentaron en cada caso en particular a lo que la norma general y abstracta señala y no pretender dar una motivación de carácter general como válida para todos, ya que fueron expropiados no solo casas habitacion sino también edificios, terrenos baldíos, vecindades, locales comerciales, etc., y no es posible dar validez a una motivación general para cada caso, ya que las circunstancias son desde luego muy diferentes y si hablamos de aproximadamente siete mil inmuebles es ilógico dar la misma motivación para todos, y es por ello que dar una motivación general para todos los casos está en contra de lo que la propia Constitución pretende proteger con el principio de legalidad.

También viola la garantía de Legalidad el citado decreto, por no cumplir con lo que la Ley de Expropiación señala en su artículo Tercero, que textualmente dice:

"Artículo 3o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

Como podemos observar la ley está obligando a la Autoridad a formar un expediente previo a la expropiación, - en el cuál se contendrán todos y cada uno de los estudios realizados sobre el bien a expropiar; donde se probará que realmente existe una causa de utilidad pública y que el bien expropiado será idóneo para satisfacer la necesidad de carácter general.

Si la autoridad no cumple con la formación del expediente correspondiente está contraviniendo la Garantía de - Legalidad, al respecto la Corte ha sustentado el siguiente criterio en su jurisprudencia número 394, que a la - letra dice:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la - Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías."

Es importante señalar que la autoridad al no cumplir - con lo que señala la Ley de expropiación en su artículo tercero deja al particular en un estado de inseguridad jurídica y no cumple con el debido proceso legal - (ambos regulados por los artículos 16 y 14 Constitucionales), porque ninguna Secretaría de Estado ni Jefe -

del Departamento, formaron expediente.

Y de acuerdo con lo que señala el artículo sexto de la Ley de expropiación "El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación", y si en ningún momento se señala qué organismo formó el expediente correspondiente, el particular no sabe a ciencia cierta ante quien interpondrá su demanda, sino que lo tiene que deducir del acto mismo.

C) CONTRADICCION AL DERECHO DE VIVIENDA

El artículo cuarto de la Constitución señala: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa", es indiscutible que la garantía que protege este artículo es la vivienda, entendiéndose por tal el lugar donde se habita; en el caso en particular se refiere a la habitación o casa donde una familia va a vivir, donde residirá por un tiempo determinado o indefini terminado. Ahora bien según este artículo la vivienda debe ser digna y decorosa conceptos muy subjetivos y por lo mismo sumamente variables.

del Departamento, formaron expediente.

Y de acuerdo con lo que señala el artículo sexto de la Ley de expropiación "El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación", y si en ningún momento se señala qué organismo formó el expediente correspondiente, el particular no sabe a ciencia cierta ante quien interpondrá su demanda, sino que lo tiene que deducir del acto mismo.

C) CONTRADICCIÓN AL DERECHO DE VIVIENDA

El artículo cuarto de la Constitución señala: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa", es indiscutible que la garantía que protege este artículo es la vivienda, entendiéndolo por tal el lugar donde se habita; en el caso en particular se refiere a la habitación o casa donde una familia va a vivir, donde residirá por un tiempo determinado o indefinito. Ahora bien según este artículo la vivienda debe ser digna y decorosa conceptos muy subjetivos y por lo mismo sumamente variables.

Importante es señalar una palabra que este artículo - enuncia en la primera parte que es: "DISFRUTAR", es necesario recordar que existen tres tipos de derechos diferentes entre si y que componen la propiedad, a saber: JUS UTENDI, JUS FRUENDI, y JUS ABUTENDI; derecho a usar, de gozar o disfrutar y de disponer una cosa. El derecho de disfrute lo tienen igualmente el propietario como el poseedor y no implica tal derecho la facultad de poder considerarse dueño de un bien, por lo que, de acuerdo - al texto del artículo 4o., los titulares de esta "garantía (toda familia) va a gozar o disfrutar, como propietaria o poseedora de una vivienda digna y decorosa, sin ser requisito SINE QUA NON para gozar de esta "garantía" que los moradores de una casa o vivienda o habitación sean sus propietarios.

Establecido lo anterior, pasamos a exponer las consideraciones que me llevan a sostener que el Decreto expropiatorio es conculcador del artículo 4o. de la Constitución y por lo mismo, es inconstitucional.

Primeramente debemos dejar perfectamente claro que con el decreto se afectó a varias familias que no sólo eran poseedoras, sino también propietarias de las viviendas objeto de expropiación. Es decir la expropiación reca

yó en inmuebles que eran habitados por sus propietarios, y por ende, no estaban destinados a arrendamiento. La gran mayoría de esos bienes no sufrieron daño alguno - con los terremotos de los días 19 y 20 de septiembre - de 1985. No obstante ello, se afectó a tales propiedades y concomitantemente se privó de su hogar, casa, habitación o vivienda a sus moradores, dejándose de observar el derecho ya indicado. En efecto, al expropiarse a un poseedor de su inmueble, se le está privando de - su derecho a ocuparlo, así como del de gozar o disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Por otra parte, suponiendo que con tal medida se iba a reconstruir o a hacer las obras necesarias para reedificar o salvar las construcciones dañadas, es de comprenderse que tales actividades deben correr a cargo - del propietario y no de sus gobernantes, máxime si después de la venta forzada del inmueble que tienen que - hacer a causa del decreto (lo que es de hecho la expropiación), les van a vender nuevamente sus inmuebles, - lógicamente a un precio superior al que les fue comprado, pues no debe perderse de vista que el mismo decreto establece en su artículo 4o. que los inmuebles en que se edifiquen casas o viviendas en favor de damnificados, serán enajenadas preferentemente a quienes ve-

nían ocupándolas con anterioridad al sismo.

Por lo que hace a las personas que eran arrendatarias, también se les va a restringir esta garantía en virtud de que, como ya dije anteriormente la misma se refiere al disfrute de una vivienda y si venían ocupando un inmueble que no sufrió daños, no es facultad de la autoridad ordenar que los desocupen para que los reparen y, posteriormente, se los vendan a tales arrendatarios, - pués los mismos dejarán entonces de disfrutar una vivienda digna y decorosa durante el tiempo en que duren las obras de reconstrucción.

Dentro de este punto cabría hacernos una pregunta, - ¿Qué pasará con aquel arrendatario que no desee comprar el inmueble? ya que de acuerdo con el Decreto el Estado únicamente venderá los inmuebles y no desea ser un casero, acaso no se está obligando al arrendatario a - comprarlo, claro que sí, y no solo eso, se le está limitando el ejercicio de las normas del Derecho Civil.

Véase, pués, que con la desocupación de inmuebles se - privó a varias familias del derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y que se pretendió hacer - más de lo que el texto constitucional autoriza, pués -

éste no impone la obligación al Estado (posible sujeto pasivo en la relación, por no decir planteamiento doctrinal o moral, que contiene el artículo 4o.) de dar habitación o vivienda propia a cada familia.

Aunado a todo lo anterior, se encuentra violando el mismo numeral en virtud de que teóricamente la ley va a señalar y establecer los mecanismos o métodos para lograr que todas las familias gocen o disfruten de una vivienda digna y decorosa, nótese que por un lado se establece la obligación al legislador de establecer los medios para dar vivienda a toda familia y por otro lado, se les priva de la misma a quienes ya la tenían. Con este Decreto no se está cumpliendo con la congruencia que debe existir en todos los actos de gobierno, sobre todo cuando se viola una reforma constitucional implantada por la misma autoridad expropiadora, que pretende continuar en el poder en base a medidas populares, como lo es el Decreto expropiatorio.

Por último, se encuentra una violación más al artículo 4o., en concordancia con el 16 al no fundar y motivar correctamente el Decreto, pues, según ha quedado establecido, el artículo 4o., se refiere tan sólo al derecho que tiene toda familia para disfrutar de una vi-

vienda digna y decorosa, pero no se señala que el Estado buscará que cada una de estas unidades sociales sean propietarias de sus viviendas, lo cual fué objeto del ya citado Decreto al sostener el mismo que los bienes expropiados serían enajenados preferentemente a quienes venían ocupándolos, no a quienes eran sus propietarios. Aquí se advierte que la tendencia de los gobernantes "supuestamente" socialista, al querer quitarle al que tiene para darle a quién no tiene; pero tan sólo se ha creado un ambiente de inseguridad jurídica en contraposición del estado de Derecho que se dice impera en México.

CONCLUSIONES

1. La expropiación es el acto que lleva a cabo la autoridad por medio del cuál obliga a un particular a transmitir la propiedad de un bien porque existe una causa de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.

2. Si la expropiación implica la transmisión de la propiedad a favor del Estado, ésta no debe ser temporal sino definitiva; por lo que no considero que se trate de una expropiación como lo intenta hacer valer el artículo 2o. de la Ley de expropiación al mencionar la "ocupación temporal", ya que estamos hablando de otra figura y que debe de tener una regulación especial.

3. La Ley debe ser más clara al señalar en qué momento se debe pagar la indemnización, ya que si existe la transmisión de la propiedad por parte del particular, es justo que este reciba el pago en el momento mismo que se ve disminuído su patrimonio y el objeto de la indemnización es resarcir el daño que se pueda causar.

4. Importante es resolver la contradicción que existe entre el artículo 19 y 20 de la Ley de Expropiación, ya que mientras el primero nos dice que la indemnización debe ser pagada cuando la cosa pasa a patrimonio del Estado, y el segundo dispone que la autoridad fijará la forma y los plazos en que la indemnización se rá pagada, con la limitante de que no deberá excederse de 10 años.

5. La Constitución establece que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de "utilidad pública" y para que nosotros estemos en presencia de una causa de utilidad pública, es obvio que debe existir una necesidad pública o sea una necesidad de carácter general por satisfacer; importante sería que existiera una uniformidad de criterios respecto a lo que la ley y la jurisprudencia entendieran por utilidad pública para que la Autoridad administrativa al actuar lo haga dentro de un marco legal perfectamente definidos.

6. El Decreto expropiatorio de Inmuebles en el Distrito Federal, es inconstitucional porque contraviene algunos de los preceptos que nuestra ley fundamental consagra.

7. En el caso particular no existe una causa de utilidad pública, como pretende hacer valer la autoridad para decretar la expropiación de aproximadamente 7,000 inmuebles, ya que para la existencia de una causa de utilidad pública es necesario que exista una necesidad pública y que los beneficiarios del acto expropiatorio no sean una persona o grupo limitado sino la comunidad en general; y el Decreto expresamente señala que serán beneficiados únicamente los damnificados; como consecuencia de lo anterior puedo afirmar que la autoridad no cumple en su extremo con lo que el Legislador entiende como utilidad pública.

8. La Autoridad no cumplió con el principio de Legalidad, ya que no debe concretarse únicamente a señalar que existe una causa de utilidad, sino que debe probar que se da en la realidad; que las circunstancias de hecho que se dan en el caso en particular encuadran perfectamente en lo que la norma general establece; debió motivar correctamente el acto expropiatorio para que tuviera plena validez jurídica.

9. La Autoridad no cumplió con lo que exige el

artículo tercero de la Ley de expropiación respecto a la elaboración de un expediente donde consten todos los estudios realizados que debieron llevar a establecer la existencia de una causa de utilidad pública; violando concomitantemente la Garantía de legalidad consagrada en el artículo dieciséis Constitucional por falta de fundamentación y motivación.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. edición. 1983. Ed. - Porrúa. S. A. México.
2. ALLAN-RAUNDOLPH BREWER-CORIOS. La Expropiación por causa de Utilidad Pública. Unica edición. 1981. Ed. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
3. BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo. 6a. edición.- 1965. Ed. La Ley, Buenos Aires, Argentina.
4. BOTELLA ASENSI, JUAN. La Expropiación en el Derecho Mexicano. Unica Edición. 1941. Ed. Moderna. México.
5. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Edición 1981. Ed. Porrúa. S. A. México.
6. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. 14a. edición. 1981. Ed. Porrúa. S. A. México.

7. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. El Artículo 16 de la Constitución Mexicana. 1a. edición. 1967. - Ed. UNAM. México.
8. CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. - 6a. Edición. 1983. Ed. Porrúa. S. A. México.
9. CARRILLO FLORES, ANTONIO. Defensa Jurídica de los particulares Frente a la Administración en México. 1a. edición. 1939. Ed. Porrúa S. A. México.
10. CASTRO, JUVENTINO. Lecciones de Garantías y Amparo. 2a. edición. 1978. Ed. Porrúa. S. A. México.
11. CASSASOLA, GUSTAVO. Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. 1a. reimpresión, 1962. - Ed. Trillas. S. A. México. TOMO I.
12. CONGRESO DE LA UNIÓN. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 2a. edición. 1978. Ed. Cámara de Diputados. México. TOMO IV.

13. DIAZ, LILIA. Historia General de México. 3a. edición 1976. Ed. Colegio de México. México. TOMO II.
14. DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. 3a. edición 1973. Ed. Porrúa. S. A. México.
15. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Buenos Aires, 1967. Ed. Bibliográfica Argentina, Argentina. TOMO XI ESTA- FAMI.
16. FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMAN. La Propiedad y La - Expropiación, en el Derecho Mexicano Actual. 1a. edición. 1939. Ed. Editora de Revistas, "La Justicia", México.
17. FIORINI, BARTOLOME A. Derecho Administrativo. 2a. - edición. 1976. Ed. Abelardo-Perrot, Buenos Aires, Argentina. TOMO II.
18. FLORES VILCHIS, OTHON. Proyección Jurídico Constitucional de la Persona en México. Unica edición, 1967. México.

19. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 22a. edición. 1982. Ed. Porrúa. S. A. México.
20. GARCIA ENTERRIA, EDUARDO. Principios de la Nueva - Ley de Expropiación Forzosa. Unica edición. 1936. Ed. Instituto de Estudios - Políticos. Madrid. España.
21. GONZALEZ AGUAYO, LEOPOLDO. La Nacionalización de - bienes extranjeros en America Latina, - UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1969. México. Tomo I.
22. GONZALEZ AVELAR, MIGUEL. La Constitución de Apatzingan. 1a. edición. 1973. Ed. Sep-Setentas. México.
23. KATZAROV, KONSTANTIN. Teoría de la Nacionalización, El Estado y La Propiedad. Traducción de Héctor Cuadra Moreno. 1963. Ed. UNAM. - México.
24. LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano 5a. edición. 1959. Ed. Norgis Editores. S. A. México.

25. MADRAZO, JORGE. y otros. Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina. 1a. edición 1984. Ed. Porrúa. S. A. México.
26. MANCISIDOR, JOSE. Historia de la Revolución Mexicana. 31a. edición, 1976. Ed. COSTA-AMIC. México.
27. MENDIETA Y NUREZ, LUCIO. El Sistema Agrario Constitucional. 4a. edición. 1975. Ed. Porrúa. S. A. México.
28. Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983). Coordinado por Jorge - Carpizo y Jorge Madrazo. 1984. Ed. UNAM México.
29. MIRANDA BASURTO, ANGEL. La Evolución de México. 3a. reimpresión. 1985. Ed. Herrero. México.
30. MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. Estudio Sobre Garantías Individuales. 4a. edición. 1983. Ed. - Porrúa. S. A. México.

31. MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. 5a. edición. 1979. Ed. Pax-México. México.
32. NOVOA MONREAL, EDUARDO. Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley - Internacional. 1a edición. 1974. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
33. PADILLA, JOSE R. Sinópsis de Amparo. 2a. edición. - 1978. Ed. Cárdenas. México.
34. PEREZ MORENO, ALFONSO. La Reversión en Materia de Expropiación Forzosa. Unica edición. 1967. Ed. Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla. España.
35. RADBRUCH, Los Fines del Derecho. Trad. de Daniel - Kuri Breña. 1a. ed. 1975. Ed. UNAM. México.
36. SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. 8a. edición. 1977. Ed. Porrúa. S. A. México. TOMO II.

37. TORO, ALFONSO. Historia de México. 3a. edición. 1971.
Ed. Patria, México.
38. ULLOA, BERTA. Historia General de México. 3a. edición
1976. Ed. Colegio de México. México.
39. URZUA NAZIAS, EFRAIN. Derecho Administrativo. 4a. edi
ción. 1971. Ed. Universidad de Guadalaja-
ja. Guadalajara: Jal. México.
40. VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN. Derecho Administrati-
vo. Unica Edición. Ed. Tipográfica Argenti-
na, Buenos Aires, Argentina.
41. WITKER V., JORGE. Derecho Económico. 1a. edición. 1984.
Ed. Harla. México.

LEGISLACION

1. Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.
2. Código Penal
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Diario Oficial de la Federación de fecha 22 y 23 de -
Octubre de 1985.
5. Ley de Amparo
6. Ley de Expropiación.
7. Ley de Nacionalización de Bienes.
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.
10. Ley Federal de Vivienda.