

27 53



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

CRITICA AL DECRETO EXPROPIATORIO DE
10 DE OCTUBRE DE 1985.

T E S I S

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

GLORIA ANA CAROLINA CIENFUEGOS POSADA

ASESOR: LIC. FERNANDO HERNANDEZ PIÑA



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1988



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.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

| | | |
|--------|--|----|
| I.- | ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO. | |
| 1.1. | EL REGIMEN JURIDICO | 1 |
| 1.1.1. | EN LA EPOCA COLONIAL | 1 |
| 1.1.2. | EN EL MEXICO INDEPENDIENTE | 2 |
| 1.1.3. | EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA DE 1910 | 16 |
| II.- | LA EXPROPIACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO. | |
| 2.1. | CONCEPTO | 22 |
| 2.2. | ELEMENTOS | 25 |
| 2.2.1. | UTILIDAD PUBLICA | 25 |
| 2.2.2. | INDEMNIZACION | 33 |
| 2.3. | FUNDAMENTO JURIDICO | 43 |
| 2.4. | PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION.. | 46 |
| 2.4.1. | AUTORIDADES QUE INTERVIENEN | 47 |
| 2.4.2. | BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION | 52 |
| III.- | LAS DEFENSAS JURIDICAS DE LOS AFECTADOS POR UN DECRETO EXPROPIATORIO. | |

| | Pág. |
|---|------|
| 3.1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 56 |
| 3.1.1. LA REVOCACION | 56 |
| 3.1.1.1. JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO AD- MINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL | 58 |
| 3.1.2. DEPECHO DE REVERSION | 60 |
| 3.1.3. PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACION ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES | 64 |
| 3.2. JUICIO DE AMPARO | 66 |
| IV.- DECRETO EXPROPIATORIO DE 10 DE OCTUBRE DE 1985. | |
| 4.1. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION ... | 86 |
| 4.2. CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA | 91 |
| 4.3. INDEMNIZACION | 96 |
| CONCLUSIONES | 98 |
| BIBLIOGRAFIA | 102 |

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

La motivación del presente trabajo, es consecuencia de la inquietud que despertó en mi persona el sinnúmero de expropiaciones que se realizaron con motivo de los sismos ocurridos los días 19 y 20 de septiembre de 1985.

Dichas expropiaciones, se llevaron a cabo desde un punto de vista muy personal, con irregularidades procesales y de fondo, que por tal motivo no cumplieron con los requisitos esenciales que debe contener toda expropiación.

En el presente trabajo analizamos la figura jurídica de la expropiación desde sus antecedentes históricos en nuestro país; su concepto; elementos: utilidad pública e indemnización; fundamento jurídico; procedimiento administrativo; las autoridades que intervienen en la misma; los bienes que son susceptibles de expropiar; asimismo, las defensas jurídicas a que pueden acudir los afectados por una expropiación, para así, poder advertir con un conocimiento más profundo de la figura de mérito, las irregularidades con que se realizaron las expropiaciones a que hizo referencia el Decreto Expropiatorio de 10 de octubre de 1985.

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

1.1 El Régimen Jurídico.

En este apartado haremos referencia a los antecedentes histórico legislativos del actual párrafo segundo del artículo 27 constitucional, así como a los de su ley reglamentaria.

1.1.1. En la época colonial.

Durante esta época encontramos una de las más antiguas disposiciones expropiatorias que es la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Excército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dado en Madrid en 1786, la cual en su artículo 61 señalaba como función de los Intendentes el que fomentaran y extendieran el cultivo de grana o cochinilla en sus distritos, y el que dieran preferencia a las castas de la plebe a que se dedicaran la siembra y al cultivo del cáñamo y lino. Decía este artículo que si para lograr tales fines los Intendentes necesitaban hacer uso de tierras de privado dominio, lo hicieron, siempre que dichas tierras estuviesen sin cultivar por desidia o imposibilidad de sus dueños, y dando cuenta a la Junta Superior de Hacienda, para que ésta cubriera el -

valor de las tierras." (1)

Como podemos observar, los Intendentes estaban -- plenamente facultados por el Rey para disponer de las tierras particulares que sirvieran para los fines que el Rey -- les habfa encargado, cubriendo la Junta Superior de Hacienda el valor de las mismas. Por lo tanto se puede decir que existfa una privaci3n de propiedad particular, para cumplir un inter3s p3blico y a cambio de una indemnizaci3n.

1.1.2. En el M3xico Independiente.

Esta 3poca la podemos dividir en dos etapas: de -- 1810, cuando Don Miguel Hidalgo y Costilla dio el Grito de Dolores, a 1821 fecha en que se consum3 la Independencia, -- la podemos llamar etapa de preindependencia, y de 1821 en -- adelante, etapa de Independencia.

En la etapa de preindependencia encontramos algunos documentos en los que a3n no se habla propiamente de expropiaci3n pero que s3 fueron antecedentes de esta figura, -- tales como son los siguientes:

(1) Apud. Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucci3n de Intendentes de Exc3rcito y Provincia en el Re3no de la Nueva Espa3a. Museo Nacional de Antropologfa.

a) Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cadiz el 19 de marzo de 1812.

Como es de observarse, ésta no se dio en nuestro país, mas sin embargo tuvo gran influencia en el constitucionalismo mexicano por la fuerte trascendencia hacia la Nueva España.

Esta Constitución en su artículo 172 disponía:

"Artículo 172.- Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: fracción décima.- No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuese necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos". (2)

Del numeral anteriormente transcrito, advertimos la presencia de los dos elementos esenciales de la expropiación

(2) XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV. Antecedentes y Evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales. págs. 581 y 582. 1967.

ción, utilidad pública e indemnización.

b) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Este decreto constaba de 22 capítulos y 242 artículos sin títulos. Estaba dividida en dos secciones, la -- primera sección contenía principios o elementos constitucionales y la segunda establecía la forma de gobierno.

De nuestro particular interés es el artículo 35, -- que a la letra dice:

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

Cabe destacar del precepto transcrito, como notas fundamentales de la expropiación, la pública necesidad y la justa compensación. Sin embargo, por compensación podemos entender que podía tratarse de dinero o de otro bien seme--

(3) Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México.- Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.- pág. 35.

jante.

El período jurídico del México Independiente se inicia formalmente con el Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821.

Durante esta etapa de independencia encontramos más regulada la expropiación, así tenemos:

c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente.

Esta Constitución adoptó los principios de la Constitución Francesa y de la Constitución de Cadiz, estuvo en vigor hasta 1836.

Constaba de 8 títulos subdivididos en secciones, con un total de 171 artículos.

En el título cuarto "Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación", sección cuarta "De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades", dice:

"Artículo 112.- Las restricciones de las faculta-

des 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 fuese 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)

El antecedente del precepto transcrito se encuentra en la Constitución de Cadiz de 1812, pero difiere en -- que el presidente debía contar con la autorización del Senado y, en sus recesos del consejo de gobierno para ocupar la propiedad particular; por otro lado, observamos que el término de utilidad común fue sustituido por el de utilidad general.

d) Las Siete Leyes Constitucionales, suscritas - en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836 y publicadas al día siguiente.

(4) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 184.

Su antecedente fue las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente del 15 de diciembre de 1835. Constaba de 7 secciones o leyes, subdivididas en artículos. De nuestro interés es la Primera Ley que contenía los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos.

Primera Ley.

"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 tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrados el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

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

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo". (5)

Del artículo transcrito cabe destacar la calificación de utilidad pública por el ejecutivo, la previa indemnización, la intervención de peritos y la posibilidad de reclamar la calificación de utilidad pública ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Superior Tribunal dependiendo del caso.

e) Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por en Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año; dadas por don Nicolás Bravo quien quedó como Presidente interino cuando Santa Anna se retiró del gobierno.

"Artículo 9°.- Derechos de los habitantes de la República: XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le co--

(5) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. págs. 205 y 206.

responde según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una -- profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará éste previa la -- competente indemnización, en el modo que disponga la ley". (6)

De la anterior transcripción se observa que se si guen destacando los dos requisitos esenciales de la expropiación, la utilidad pública y la indemnización. Es de -- observarse que por primera vez se hace referencia a la propiedad de cosas y acciones y al ejercicio de derechos, profesiones e industrias. Asimismo diremos que por competente indemnización se daba a entender una indemnización idónea, -- apta.

f) Ley Sobre la Expropiación por Causa de Utilidad Pública expedida por Decreto de 7 de julio de 1853.

Esta ley fue expedida durante la presidencia del General Antonio López de Santa Anna y constituyó la primera reglamentación de expropiación.

(6) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 408.

Constaba de VI títulos y 81 artículos. Los primeros tres artículos no se encontraban comprendidos en ningún título, toda vez que contenían principios fundamentales de la expropiación, tales como la inviolabilidad a la propiedad y los requisitos para que se diera la expropiación.

A continuación mencionaremos el nombre de cada título para que a grandes rasgos conozcamos el contenido de esta ley.

El título I, De la autorización de las obras de utilidad común; título II, de la determinación particular de las propiedades a las cuales se ha de aplicar la expropiación; título III, De la declaración judicial de la expropiación; título IV, De la indemnización, con dos capítulos, el primero De la manera de fijarla y el segundo Del pago de la indemnización; título V, Disposiciones diversas; y título VI, Disposiciones Excepcionales.

g) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

Este estatuto fue expedido por el gobierno de Comonfort y debía regir mientras el Congreso concluía la Cons

titución. Constó de 125 artículos presentados en 8 secciones y de nuestro interés son los artículos 65 y 66, que a la letra dicen:

"Artículo 65.- La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización".

"Artículo 66.- Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sea ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a esta y a la indemnización". (7)

Del primer precepto transcrito observamos, que la utilidad pública deberá estar legalmente comprobada. El segundo precepto da de una manera indirecta el concepto de utilidad pública, estableciendo que ésta es el uso o goce -

(7) XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Op. cit. -- págs. 588 y 589.

de beneficio común.

h) Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución fue aprobada bajo la presidencia de don Valentín Gómez Farfás. Fue la primera Constitución que reconoció los derechos del hombre y, por lo tanto establece por primera vez como garantías individuales la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad.

"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 ésta haya de verificarse". (8)

Observamos que prevalecen como elementos para que se de la privación de la propiedad la utilidad pública y la previa indemnización, y se establece que la ley determine qué autoridad ha de hacer la expropiación y en qué términos se ha de verificar.

(8) XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Op. cit. -- pág. 610.

i) Decreto sobre el Fundo Legal, dado en Palacio de Chapultepec el día 16 de septiembre de 1866, emitido por Maximiliano:

Este decreto no fue reglamentario de la figura de la expropiación, sino que siendo su materia la legalización de las tierras, cita la expropiación como medio para lograr sus fines.

"Artículo 9°.- Si para dotar a los pueblos de los terrenos de que habla esta ley, no se pudieren proporcionar de la manera que se previene en el artículo anterior, y fuere para esto preciso compeler a los dueños de los terrenos á la venta -- forzosa de ellos, en los casos prevenidos por derecho, la expropiación se hará observándose lo prevenido en la ley de 7 de julio de 1853, así en cuanto a la designación de los terrenos que hayan de expropiarse, declaración formal de ésta en su caso, manera de fijar la indemnización y pago de ella". (9)

Observamos que si bien es cierto que el precepto citado habla de expropiación, también lo es que remite a la

(9) XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Op. cit. -- pág. 613.

Ley de Expropiación de 7 de julio de 1853 para que se cumpla con lo prevenido en la misma.

j) Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública de la Ciudad de México, de 31 de mayo de 1882.

Esta ley fue provisional en lo que se expedía la Ley Orgánica del artículo 27 de la Constitución de 1857.

"Artículo 1º.- Mientras se expide la ley orgánica del artículo 27 de la Constitución, el Ayuntamiento de esta Capital podrá hacer la expropiación de aguas potables que necesite la ciudad, y la de los edificios que sean necesarios para el alineamiento de las calles; sujetándose estrictamente a las bases acordadas en la ley de 13 de septiembre de 1880, para la Compañía Constructora Nacional".

"Artículo 20.- Bajo las mismas bases podrá el Ejecutivo Federal expropiar a los particulares de los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarias, para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de ríos, fortificaciones, aduanas, mura

llas, diques, faros, almacenes y demás obras de pública utilidad que haga la administración, --- siempre que dichos terrenos, materiales, edificios y aguas, no estén destinados a alguna pública". (10)

Las bases consignadas en la ley de 13 de septiembre de 1880, para la Compañía Constructora Nacional se encontraban detalladas en el artículo 29 de la misma, y únicamente eran aplicables cuando no había convenio entre las partes.

Estas bases señalaban la existencia de un avalúo del bien objeto de la expropiación por medio de peritos, -- los que debían tomar en cuenta lo que se pagara por contribuciones del terreno.

Debemos notar la gran influencia que tuvieron las bases citadas en la Ley de Expropiación de 1936.

k) Ley de Expropiación de 12 de junio de 1883.

En esta ley se amplió a las municipalidades del Distrito Federal la facultad que el artículo 1° de la Ley -

(10) Diario de los Debates, Cámara de Senadores, 10° Congreso, 4° Período, abril a mayo de 1882, Imprenta del Gobierno Federal, Tomo IV, México, 1986. págs. 234 y 235.

de 31 de mayo de 1882 había creado al Ayuntamiento de la capital. Sin embargo, las municipalidades para poder efectuar alguna expropiación necesitaban la autorización del Gobernador.

1) Ley de Expropiación de 3 de noviembre de 1905.

Esta ley tuvo como objeto autorizar al Ejecutivo de la Unión para efectuar expropiaciones en los territorios federales, toda vez que para éstos no había ley que permitiera hacer expropiaciones.

"Artículo único.- El Ejecutivo de la Unión podrá decretar y llevar a cabo la expropiación, por -- causa de utilidad pública, de las aguas potables y terrenos que sean necesarios para los servicios municipales en los Territorios Federales; y tendrá a este respecto, las mismas facultades -- que le conceden las leyes sobre expropiación de bienes destinados al servicio de la Federación".⁽¹¹⁾

1.1.3. En la época revolucionaria de 1910.

(11) Diario de los Debates, Cámara de Senadores, 12° Congreso Constitucional, 1905-1906, Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas, México, 1910. pág.98.

Debemos decir que el ciclo revolucionario aún no ha terminado, toda vez que se trata de un proceso permanente y continuado.

Dentro de esta etapa se dan varias leyes, las que tuvieron gran influencia en la Constitución de 1917, tal es el caso de la que mencionaremos a continuación.

m) Ley de Restitución y Dotación de Ejidos, expedida el 6 de enero de 1915 por don Venustiano Carranza.

Carranza tratando de satisfacer la necesidad de dotar de terrenos a los pueblos que carecieran de ellos, tomó en cuenta la figura de la expropiación.

"Artículo 3°.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pue-

"blos interesados". (12)

n) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Nuestra actual Constitución establece en su artículo 27, segundo párrafo lo siguiente:

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

El anterior párrafo se complementa con el noveno, fracción VI, segunda parte, del mismo artículo, que dice:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará, como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o re-

(12) Legislatura del Congreso de la Unión. Op. cit. pág. - 636.

"caudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

El exceso del valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o de^{te}rioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar a juicio pericial y a resolución judicial. Esto último se observará cuando se trate de objetos cuyo valor fiscal no esté fijado en las oficinas rentísticas".

La más importante diferencia entre esta Constitución y la de 1857, estriba en el momento del pago de la indemnización, ya que en la de 1857 establecía que la indemnización debía ser previa y en ésta únicamente dice median^{te}.

Consideramos que la razón de esta diferencia está en que la Constitución de 1857 es de carácter individualista, es decir antepone la persona a la sociedad, en cambio la Constitución vigente es social, antes de la persona se encuentra la sociedad, la utilidad pública. Así se establece como límite a la propiedad el que dicte la necesidad pública.

Del segundo párrafo del artículo 27 constitucional se destacan dos elementos o requisitos esenciales para la expropiación que son: causa de utilidad pública y la indemnización, elementos que con éstas u otras palabras han sido una constante en los ordenamientos que históricamente han regulado la expropiación.

o) Ley de Expropiación de 1936.

Esta Ley de Expropiación es la que actualmente - está vigente, fue expedida durante la presidencia de Lázaro Cárdenas el día 23 de noviembre de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año.

Consta de 21 artículos en los que se establece - el procedimiento de expropiación es decir, los casos en -- que se puede dar, los requisitos que debe satisfacer y los recursos que tienen los afectados.

Por otra parte debemos decir que esta ley es de carácter federal para toda la República y de carácter local para el Distrito Federal, aunque la ley en comento se-

ñale que también es de carácter local para los Territorios Federales, pues debemos suponer como inaplicable esto último, toda vez que es bien sabido que los Territorios Federales actualmente son Estados.

La ley de mérito únicamente ha sufrido desde su expedición una reforma por la que se añadió a la fracción III del artículo 1° como causa de utilidad pública la construcción de oficinas del Gobierno Federal. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1949 y entró en vigor el día 2 de enero de 1950.

II.- LA EXPROPIACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO.

2.1. Concepto.

Uno de los cometidos esenciales del Estado es la satisfacción de necesidades públicas, para lo cual necesita de ciertos bienes, los que pueden encontrarse dentro del patrimonio de particulares; en este último caso para poder obtenerlos es necesario que el Estado tenga arreglos contractuales con los particulares, sin embargo no siempre concurre la voluntad del particular y como la satisfacción de necidades públicas debe ser pronta, la Constitución ha otorgado al Estado la facultad de adquirir bienes de propiedad particular aún en contra de la voluntad de sus dueños, compensando a éstos por la privación de su propiedad creando así la figura jurídica de la expropiación.

A continuación citaremos las definiciones que algunos autores han dado respecto de la expropiación para poder entender mejor esta figura.

El tratadista Miguel Acosta Romero dice que: "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 reali-

zación de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia". (13)

Por su parte Gabino Fraga 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 utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (14)

Para García Oviedo "La expropiación forzosa, es - pues un acto de Derecho Público, mediante el cual la Administración o un particular subrogado en sus derechos adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente". (15)

El maestro Serra Rojas estima que: "La expropiación

- (13) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. pág. 591.
- (14) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. pág. 375.
- (15) García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Vol. I. Cuarta edición. E.I.S.A. Madrid, 1953, pág. 239.

ción 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 traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa". (16)

Finalmente, el distinguido autor Manuel María - - Díez estima que: "La expropiación es un procedimiento de de recho público, por el cual el Estado, obrando unilateralmen te, adquiere bienes de los particulares para el cumplimien to de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización". (17)

En atención a las definiciones anteriores podemos decir que la expropiación es un acto de Derecho Público a través del cual el Estado, unilateralmente y en uso de su soberanía adquiere bienes particulares para la satisfacción de necesidades públicas y mediante el pago de indemnización al particular que se le priva de sus bienes.

(16) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Tomo. Decimaprimer edición. Editorial Porrúa, S.A.- México, 1982. pág. 305.

(17) Díez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo IV. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1969. pág. 230.

Así, consideramos que la expropiación se justifica en atención a uno de los fines esenciales del Estado, -- que es la persecución del bien público.

2.2. Elementos.

De las definiciones antes vistas, observamos la presencia de dos elementos o requisitos esenciales para la expropiación que son: la utilidad pública y la indemnización, los cuales estudiaremos por separado.

2.2.1. Utilidad Pública.

La utilidad pública es el elemento fundamental -- para que se de la expropiación, toda vez que para que se -- pueda privar a un propietario de algún bien por medio de la expropiación, es necesario que esta privación se justifique por motivos de utilidad pública.

El concepto de utilidad pública ha de justificar la expropiación, y se conoce en otros términos, como: utilidad común, pública necesidad, interés común, utilidad general, etc.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del

Ciudadano, establece en su artículo 17, que siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de la misma, sino cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exija y mediante una justa y previa indemnización.

Pero como el término de necesidad pública podría disminuir la aplicación de la expropiación, el Código Civil Francés de 1804, en su artículo 545, lo sustituyó por el de utilidad pública. (18)

Observamos que el término en cuestión ha ido evolucionando y la razón se encuentra en el avance de la socialización de la propiedad. Así, la expropiación no sólo es una figura limitativa del derecho de propiedad, sino que también es un instrumento eficaz en manos del Estado para la realización de la función social de la propiedad.

Ahora bien, en relación con el concepto de utilidad pública, el maestro Serra Rojas estima que, "(...) la utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la con

(18) Apud. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV. Roque de Palma Editor. Buenos Aires, 1956. págs. 392 y 393.

veniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado". (19)

No consideramos muy acertada tal definición, toda vez que se refiere a la competencia del Estado para satisfacer la necesidad pública, pero no precisa lo que debemos de entender por utilidad pública.

Por su parte el maestro Gabino Fraga afirma que "(...) la utilidad pública, como todos los conceptos del de recho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado". (20)

Coincide con el anterior criterio el maestro Miguel Acosta Romero, asimismo nosotros consideramos acertado tal criterio, pues es cierto que la utilidad pública aparece cuando el bien expropiado es el idóneo para satisfacer las necesidades públicas que el Estado tiene encomendadas.

(19) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 317.

(20) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 383.

Por otro lado, ni la Constitución, ni la Ley Federal de Expropiación de 1936, señalan lo que debe entenderse por utilidad pública. La Ley de Expropiación únicamente señala en su artículo 1º algunas causas de utilidad pública, y deja en la última fracción la puerta abierta para los demás casos previstos por leyes especiales.

"Por tal motivo, asienta el maestro Burgoa, debe pugnarse porque la ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación tome en consideración, mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia de tal manera que el Ejecutivo al dictar un decreto expropiatorio concreto, constate si en el caso particular de que se trate, el bien es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente, lo que se sometería posteriormente a la consideración de la Justicia Federal en el juicio de amparo que se enderezase contra dicho decreto, observándose el principio de definitividad". (21)

Atinadamente el maestro Burgoa propone la declaración general del concepto de utilidad pública, pues de esta manera la fijación de causas de utilidad pública no quedaría a criterio del legislador sino que se apegaría más a-

(21) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Decimosexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.-pág. 467.

derecho.

Nuestro máximo Tribunal Federal, no ha establecido un criterio bien definido sobre lo que debe entenderse - por utilidad pública, sino que en los amparos que se han interpuesto en contra de decretos expropiatorios, ha utilizado dicho término en forma casual, según lo observamos de la lectura de las siguientes tesis:

"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".

Tesis número 418, página 743, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice 1917-1985.

"EXPROPIACION, ALCANCE DE LA FACULTAD DE.- El alcance de la facultad de expropiación comprende, - además de los casos en que la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer o -

explotar por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que reporte una utilidad general, aquéllos en que los particulares, mediante legal autorización, fuesen los encargados de realizar esos objetos, en beneficio de la colectividad".

1ra. tesis relacionada, fojas 743. Segunda Sala. 1917-1985.

"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".

3ra. tesis relacionada, fojas 744. Segunda Sala. 1917-1985.

"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".

6a. tesis relacionada, fojas 745. Segunda Sala.- 1917-1985.

"UTILIDAD PUBLICA, CONCEPTO DE LA.- En los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce -- del bien expropiado, sino cuando se decreta la - expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda, y mediato o indirecto, las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones- baratas e higiénicas para obreros".

7a. tesis relacionada, fojas 745. Segunda Sala. 1917-1985.

"UTILIDAD PUBLICA, PRUEBAS DE.- Aun cuando deter-

minadas obras sean llevadas a cabo por una compañía particular, aun cuando, como es natural suponerlo, esa empresa persiga fines especulativos, esto no es obstáculo para que los trabajos que se emprendan redunden en beneficio social, y por tanto, que se trate de un caso de utilidad pública".

9a. tesis relacionada, fojas 746. Segunda Sala. 1917-1985.

De lo anteriormente expuesto, observamos que no hay una definición clara del concepto de utilidad pública; sin embargo, ésta supone dos cuestiones: a) que exista una necesidad colectiva, y b) que el objeto con el que se pretenda satisfacerla sea el indicado. Así tenemos que para darse la expropiación de acuerdo con el 2º párrafo del artículo 27 de nuestra Constitución, es necesaria la existencia de una necesidad pública y además que el objeto que se pretende expropiar sea el idóneo para satisfacer dicha necesidad, ya que en caso contrario la privación de propiedad sería inconstitucional y por lo tanto violatoria de garantías individuales.

La utilidad pública es un concepto que varía en atención a las condiciones económicas, políticas, sociales-

y culturales de cada sociedad, así por ejemplo en una comunidad que carezca de escuelas sería absurdo considerar como utilidad pública la construcción de un parque o un teatro, - lo que sí sería de utilidad pública en una comunidad que -- cuenta con todos los servicios primordiales pero que no tiene centros de diversión; por tal motivo la determinación de utilidad pública debe implicar para el legislador un examen minucioso para ver si hay adecuación entre la necesidad pública y el objeto satisfactor.

Podemos concluir diciendo que la utilidad pública, se da en el momento en que el bien expropiado satisface una necesidad colectiva que tiene encomendada el Estado y - que el mismo no puede expropiar con el sólo hecho de invocar alguna de las causas de utilidad pública establecidas - en el artículo 1° de la Ley de la Materia, sino que es necesario que demuestre con estudios sociológicos, ecológicos, - de vivienda, de vialidad, etc., que efectivamente hay una - necesidad colectiva y que el objeto que se pretende expropiar es el indicado para satisfacerla, pues de lo contrario como ya dijimos habría una violación a la garantía de propiedad.

2.2.2. Indemnización.

Anteriormente dijimos que la expropiación no se puede dar sin existir causa de utilidad pública, asimismo - diremos que tampoco se puede dar la expropiación si no hay indemnización, pues la privación de propiedad sin indemnización viene a ser una confiscación, lo que está prohibido -- por el artículo 22 constitucional.

Así podemos afirmar que la indemnización es la - contraprestación que otorga el Estado a cambio de la privación del bien objeto de la expropiación, es decir que la - indemnización viene a substituir el derecho de propiedad -- por goce de la indemnización.

El Estado al privar al particular de un bien tiene la obligación de resarcirlo económicamente, con el fin - de mantener la función social que el artículo 27 constitucional pretende dar a la propiedad, ya que no por beneficiar a la colectividad deja desprotegido a algún miembro de ella.

La fijación de la indemnización se hace de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo de la fracción -- VI, del artículo 27 constitucional, que dice: "El precio -- que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figura en

las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente- aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso del valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras- o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la - asignación del valor fiscal, será lo único que deberá que--dar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentfsticas".

Ahora bien, la Constitución de 1857 establecía - en su artículo 27 que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utili-dad pública y PREVIA indemnización; en cambio en la Consti- tución de 1917 vigente actualmente, se establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pú-- blica y MEDIANTE indemnización.

De lo anterior se desprende que para la Constitu- ción de 1857, la indemnización debía ser previa, y para la- de 1917 es mediante, lo que ha dado lugar a diversos crit-erios.

Un primer criterio establece que la indemniza---

ción debe ser previa a la privación de la propiedad en base a los siguientes argumentos:

"a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser a posteriori. b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusula expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio. c) La palabra "mediante" usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser a posteriori, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro. Así, por ejemplo, cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, está significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé".⁽²²⁾

El otro criterio, contrario al ya mencionado, es

(22) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 387.

tima que la indemnización no debe ser previa, en virtud de que si esa hubiera sido la intención del legislador el texto del actual artículo 27 constitucional hubiera quedado -- igual que en 1857.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha establecido criterio firme, lo que podemos confirmar de la transcripción de las siguientes tesis:

"EXPROPIACION. CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.- 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".

Tesis número 366, página 624, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice 1917-1985.

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- Como la indemnización en caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla lle

ne su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, sino 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".

Tesis número 367, página 624, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice 1917-1985.

"EXPROPIACION POR UTILIDAD PUBLICA, INDEMNIZACION POR LA.- Si en el fallo que se dicta en un juicio de expropiación por utilidad pública, y aun cuando sea en la parte considerativa, la autoridad sentenciadora ha dicho: "se condena al demandado a otorgar la correspondiente escritura, mediante la respectiva indemnización en los términos de la ley, es indudable que al expresar esa misma sentencia, en un punto resolutivo, que condena al demandado a otorgar, mediante la respectiva indemnización en los términos de la ley, la escritura de transmisión al Gobierno Federal, implícitamente declara que ese precio debe ser entregado en el momento mismo del otorgamiento de la escritura; y en esa virtud, en casos de esa naturaleza, mientras no se llenen las condiciones-

necesarias para cumplir con dicho requisito, el demandado no está obligado a otorgar la escritura".

3ra. tesis relacionada, fojas 625 y 626. Segunda Sala. 1917-1985.

Nosotros consideramos que el pago de la indemnización deberá hacerse de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado, toda vez que la palabra "mediante" lo que significa es que toda expropiación queda condicionada al pago de indemnización, la cual no podrá quedar incierta. Sin embargo, tomando en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del dinero, consideramos injusto que si a alguien se le expropia determinado bien, el pago de la indemnización sea -- posterior, toda vez que en la fecha en que se pague no tendrá el mismo valor que en el momento en que se hizo la privación de la propiedad. Por tal motivo estimamos que en es tos casos el Estado pague al particular intereses hasta en tanto sea liquidada la indemnización; o bien relacionando - el monto de la indemnización con el salario mínimo e in--- dexándolo a la fecha en que se efectúe el pago de la indemnización.

Ahora bien, la Ley de Expropiación establece un procedimiento para impugnar el monto de la indemnización en

caso de desacuerdo entre el particular y el Estado, y para los casos en que el valor del bien expropiado no figure en las oficinas rentísticas. Dicho procedimiento es el siguiente:

Se hará la consignación del monto de la indemnización al Juez de Distrito que corresponda, quien fijará a las partes un término de tres días para que designen sus peritos apercibiéndolos que de no hacerlo, lo hará él en rebeldía. También las prevendrá para que designen un tercer perito para el caso de discordia y si no lo hicieren lo hará el juez (art. 11 L.E.)

Contra el auto del juez en el que, haga designación de peritos, no procederá ningún recurso (art. 12 L.E.)

En caso de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda (art. 13 L.E.).

Una vez que los peritos manifiesten la aceptación y protesta de desempeñar su cargo, el juez les fijará un plazo que no excederá de setenta días para que rindan su dictamen (art. 15 L.E.).

Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de --plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al perito tercero, para que dentro de un plazo que no excederá de treinta días rinda su dictamen.

Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente (art. 16 L.E.).

Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía por el juez (art. 17 L. E.).

Respecto al otorgamiento de la escritura, el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, lo ha derogado al establecer: "En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional -- desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación."

Por otro lado, cabe señalar que los artículos 19

y 20 de la Ley de Expropiación no se contraponen, toda vez que si bien es cierto que el artículo 19 establece que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado --- cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, esto no --- quiere decir que se deba pagar simultáneamente al acto de --- privación de propiedad, ni mucho menos previamente al mismo, sino a partir de ese acto, de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado, por eso el artículo 20 establece que el plazo en que deberá pagarse la indemnización no deberá --- abarcar un período mayor de diez años, lo que en realidad --- no es un plazo, sino un límite del que no deberá pasarse el Estado para efectuar la indemnización, lo que viene a constituir para el afectado una garantía de pago.

Respecto a la forma en que debe hacerse el pago de la indemnización, ni la Constitución ni la Ley de Expropiación dicen nada, pero la doctrina está de acuerdo en que debe ser en dinero. Sin embargo, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 14, establece que la indemnización podrá cubrirse mediante la entrega de bienes similares a los expropiados cuando los afectados sean personas que -- perciban ingresos no mayores a 4 tantos de salario mínimo y que el inmueble expropiado se esté utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o industria familiar.

2.3. Fundamento Jurídico.

Respecto del fundamento jurídico de la expropiación, es decir de su justificación en derecho, los maestros Carlos García Oviedo y Rafael Bielsa, han sostenido las siguientes teorías:

a) Teoría del dominio eminente del Estado.- Esta doctrina es de origen romano y feudal, recogida posteriormente por la Monarquía en Francia e Inglaterra, y se fundamenta en que "el Estado posee la facultad de expropiar en virtud de este dominio, esto es, en virtud de la facultad superior que posee sobre todas las cosas de propiedad privada situadas en su territorio".⁽²³⁾

Se critica a esta teoría en razón de que en el derecho público moderno no es posible ya hablar de un dominio eminente. Quedaron atrás los tiempos en que se confundían los términos de propiedad y soberanía. La propiedad privada se encuentra hoy en día plenamente reconocida, y el derecho que sobre ella se reserva el Estado no es el de dominio, sino el de imperio.

(23) García Oviedo, Carlos. Op. cit. pág. 239.

El poder de quitar la propiedad privada cuando - el interés público lo exige es, entonces, reconocido como - derecho de superioridad, y por lo tanto como señala Bielsa - "lo que se entiende por dominio eminente no es sino la ex- - presión de la soberanía". (24)

Por otro lado, si esta teoría fuere válida, la - facultad de expropiación, como una derivación de la sobera- - nía territorial, concepto correlativo al dominio eminente, - no podría alcanzar o comprender sino a los inmuebles, es de - cir, a lo que constituye el territorio, lo cual traería co- - mo consecuencia el que no se pudieren expropiar bienes mue- - bles.

b) Teoría de la colisión de derechos.- Se funda- - menta en que el derecho de expropiar deriva de la superiori- - dad del Derecho Público sobre el Derecho Privado, esto es, - que el derecho de propiedad del dueño de una cosa debe ce- - der ante el derecho superior de la colectividad a la propia - cosa.

Es criticada esta teoría en virtud de que el De- - recho no puede pugnar consigo mismo, pues Derecho supone or

(24) Bielsa, Rafael. Op. cit. pág. 381.

denación, coordinación.

c) Teoría de la función social de la propiedad.- Esta doctrina sostiene que el ejercicio del derecho de propiedad encuentra su título y condiciones en el cumplimiento de los deberes que a él se refieren; esto es, que la expropiación se fundamenta en el cumplimiento del fin social de la propiedad, que es el de proporcionar medios de subsistencia y de desenvolvimiento a la colectividad social. (25)

d) Teoría de la institución necesaria a los fines del Estado.- "El Estado, además de su fin esencial, el fin jurídico —crear el derecho y asegurar su imperio— procura el bienestar y progreso social; y este fin, que para el Estado meramente jurídico es contingente, para el Estado moderno —de substancia jurídicosocial— es un fin necesario. La facultad de expropiar en la extensión y forma que el derecho asigna a la institución de que tratamos está justificada por la realización de los fines jurídicos y sociales del Estado. Y como el Estado es poder, y en la realización de tales funciones precisamente es poder soberano, ejerce ese derecho, en principio, sin limitación, y por sistema, en forma positiva, autolimitado ese poder por la Cong

(25) Apud. García Oviedo, Carlos. Op. cit. págs. 240 y 241.

titución y las leyes reglamentarias". (26)

Nosotros estamos de acuerdo con esta última teoría apoyada por Bielsa, ya que la expropiación es según - - nuestro punto de vista, una figura fundada y justificada en los fines mismos del Estado, entre los que se encuentra el proporcionar a la colectividad el mayor bienestar posible.

2.4. Procedimiento administrativo de expropiación.

El procedimiento administrativo de expropiación se lleva a cabo sin formalidades procedimentales con excepción de la publicidad, sin audiencia del interesado ni intervención de la autoridad judicial, y tiene como objeto -- que durante él se compruebe la causa de utilidad pública.

Así, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente es quien tramita el expediente de expropiación, y en su caso hace la declaratoria de expropiación correspondiente. (art. 3° L.E.).

La declaratoria se hace mediante acuerdo que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación o del -

(26) Bielsa, Rafael. Op. cit. pág. 381.

Estado en su caso, y notificarse personalmente a los afectados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surte efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial (art. 4° L.E.).

Contra la declaratoria en cuestión, los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince - - días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso de revocación (art. 5° L.E.).

No diremos más del precitado recurso, en virtud de que es materia del siguiente capítulo.

Una vez notificado el acuerdo, suponiendo que - no se interpuso recurso de revocación o que éste se resolvió negando, la autoridad administrativa que corresponda -- procederá a la ejecución de la declaratoria. (art. 7° L.E.).

2.4.1. Autoridades que intervienen.

En la Constitución de 1857, no se señalaba qué autoridades debían intervenir en la expropiación, sólo establecía que la propiedad sólo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la determinación de las autoridades compe--

tentes para expropiar.

Es nuestra actual Constitución General de la República, la que viene a establecer qué autoridades son competentes en la expropiación, así la fracción VI, del artículo 27 constitucional, da intervención a los tres Poderes, - es decir al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial ya sean federales o locales según el caso.

El Poder Legislativo es el facultado para expedir las leyes que señalen las causas de utilidad pública. La fracción VI del precitado artículo 27, en su parte conduce te establece: "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,..."

La intervención del Poder Ejecutivo se establece, en la misma fracción VI, cuando dice: "... y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente."

Nuestra Constitución no precisa claramente qué autoridad es la que debe ejecutar la expropiación, es decir - la que debe ejecutar la desposesión del bien expropiado y - la incorporación del mismo al patrimonio del Estado.

Por tal motivo, se han dado dos opiniones que son contrarias, la primera dice que la autoridad administrativa es la que debe hacer la declaratoria de expropiación y la autoridad judicial la ejecución.

Esta opinión se funda en el último párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, que establece: "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;..."

"Esta opinión tiene a su favor el sistema vigente con anterioridad a la Constitución de 1917, en el que la expropiación de acuerdo con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, se sujetaba al conocimiento de la autoridad judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente y para que ordenara la privación de la propiedad". (27)

La segunda opinión considera que la autoridad administrativa es la que debe ejecutar la expropiación, ya que en el segundo párrafo de la misma fracción VI, no se da intervención a la autoridad judicial, sino únicamente en el

(27) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 380.

procedimiento de la indemnización, cuando hay exceso o demé-
rito en el valor del bien expropiado con posterioridad a --
la fecha de la asignación del valor fiscal, o bien cuando -
se trate de objetos cuyo valor fiscal no esté fijado en las
oficinas rentísticas.

En apoyo a esta opinión citamos el siguiente cri-
terio sustentado por nuestro máximo tribunal:

"EXPROPIACION.- Las leyes de la Federación y de --
los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, -
determinarán los casos en que sea de utilidad pú-
blica la ocupación de la propiedad privada, tocan-
do a la autoridad administrativa hacer la declara-
ción correspondiente. El precio de la cosa expro-
piada, será la cantidad que como valor fiscal de-
la misma figure en las oficinas catastrales y li-
quidadoras, debiendo sujetarse a juicio de peri-
tos o a resolución judicial únicamente el exceso-
de valor que alcance la propiedad expropiada con-
posterioridad a la época en que se le asignó de--
terminado valor fiscal".

lra. tesis relacionada con la jurisprudencia 367.
fojas 625, Segunda Sala. 1917-1985.

La Ley de Expropiación de 1936, poniendo fin a este problema, establece que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación (art. 3° L.E.) y procederá a la ocupación del bien afectado (art. 7° y 8° L.E.), sin mencionar la intervención de otra autoridad.

Por otra parte, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 14 establece: "Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá: a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación."

De la transcripción anterior se observa de una forma más clara que es el Ejecutivo el que ejecuta la expropiación.

Así podemos concluir que la intervención de la autoridad judicial queda reducida al momento del procedimiento de la indemnización y sólo en los casos aludidos; por lo

tanto no tiene por qué suponerse que debe intervenir en otra etapa de la expropiación.

De lo anterior desprendemos que la intervención del Poder Judicial queda establecida en el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional de la siguiente manera:

"El exceso de valor o 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.

2.4.2. Bienes susceptibles de expropiación.

Todos los bienes pueden ser objeto de expropiación con excepción del dinero y de los bienes del dominio público.

Es lógica la excepción, ya que si se pudiera expropiar el dinero, en el momento de la indemnización, se devolvería el objeto expropiado y no tendría ningún caso. Ade

más que el medio legal para que el Estado obtenga de los -- particulares dinero son las contribuciones: impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos; los aprovechamientos; y los productos.

Tampoco se pueden expropiar bienes del dominio público, pues recordemos que la expropiación recae en propiedad de particulares y no de él mismo.

El artículo 2° de la Ley de Expropiación no sólo se refiere a expropiación, sino también a ocupación temporal y de limitación de dominio, esto es porque no sólo se refiere a la afectación total del derecho de propiedad, sino que la afectación puede ser únicamente de alguno de los -- atributos de la propiedad.

Así, pueden ser objeto de expropiación bienes muebles, inmuebles, derechos de uso, usufructuo, de autor, de patentes, empresas mercantiles, negociaciones industriales, etc.

Algunos autores que consideran que las expropiaciones sólo pueden ser de bienes inmuebles, ya que el artículo 27 constitucional únicamente regula la propiedad territorial, y por tanto al referirse el citado artículo a expro

piación es para el efecto de que sólo se aplique a esa clase de propiedad.

El Dr. Miguel Acosta Romero opina al respecto: ---
"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 sea ésta, desde el dominio directo de la nación, y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces, si regula todos esos -- aspectos de la propiedad, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos". (28)

El autor Gabino Fraga señala al respecto: "La interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, existen datos derivados -- tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del párrafo decimoquinto del mismo artículo veintisiete, que no hacen distinción necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles". (29)

(28) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 596.

(29) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 385.

piación es para el efecto de que sólo se aplique a esa clase de propiedad.

El Dr. Miguel Acosta Romero opina al respecto: ---
"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 sea ésta, desde el dominio directo de la nación, y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces, si regula todos esos - aspectos de la propiedad, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos". (28)

El autor Gabino Fraga señala al respecto: "La interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, existen datos derivados -- tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del párrafo decimoquinto del mismo artículo veintisiete, que no hacen distingo necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles". (29)

(28) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 596.

(29) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 385.

Nosotros consideramos que si uno de los objetivos de la expropiación es la subordinación del interés privado al interés colectivo, no hay razón para pensar que la expropiación sólo tenga por objeto bienes inmuebles. Además que la satisfacción de necesidades colectivas no sólo se soluciona con bienes inmuebles.

"... al decir objetos en el segundo párrafo fracción VI, del artículo 27, es incuestionable que el Constituyente quiso referirse a muebles, por que gramaticalmente y jurídicamente, corresponde con más acierto el término "objeto" a los bienes muebles, porque no se registra su valor en las oficinas rentísticas y porque no puede referirse a las tierras y aguas ya que éstas son catastradas". (30)

Así, concluimos que la expropiación puede tener por objeto todos los bienes, tanto inmuebles como muebles y derechos, con las excepciones mencionadas en el inicio de este apartado.

(30) Sentencia de 8 de diciembre de 1936. Semanario Judicial de la Federación, t. L. pág. 2568.

III.- LAS DEFENSAS JURIDICAS DE LOS AFECTADOS POR UN DECRETO EXPROPIATORIO.

3.1. Recursos administrativos.

La Ley de Expropiación establece como medios de - defensa para los afectados por un Decreto expropiatorio, el recurso de revocación y el derecho de reversión en los artículos 5° y 9° respectivamente, los cuales analizaremos a continuación; por su parte la Ley General de Bienes Nacionales establece un procedimiento específico para estos casos.

3.1.1. La revocación.

Cuando el Estado, al tratar de satisfacer una necesidad pública expropie bienes que para tal efecto no sean los idóneos, el particular afectado puede interponer recurso de revocación.

Este recurso se encuentra contemplado en el artículo 5°, de la Ley de Expropiación, y tiene como finalidad - dar oportunidad al afectado, ya que antes de la declaratoria no se le da ninguna intervención, para aportar pruebas a la autoridad expropiante y convencerla de que en el caso específico no se dan las causas invocadas por la misma para fundamentar el acuerdo respectivo, y así tratar de que la auto---

ridad revoque el acuerdo en el que formuló la declaratoria de expropiación.

Recordemos que la autoridad expropiante tiene como obligación notificar a los afectados la declaratoria de expropiación; una de las finalidades de dicha notificación, es la iniciación del cómputo para establecer el término que tienen los afectados para interponer algún medio de defensa.

Contra la declaratoria de expropiación, los afectados podrán interponer ante la autoridad tramitadora del expediente respectivo, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, el recurso de revocación.

La sola interposición del recurso de revocación, suspende los efectos que trae consigo la declaratoria correspondiente, es decir, suspende la ocupación del bien objeto de la expropiación por parte de la autoridad.

En los casos en que el acuerdo de expropiación señale como causa de utilidad pública: a) 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, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas. b) Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública. c) Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, el Ejecutivo Federal, una vez hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trata, pues la ley considera que dada su gran significación, no es pertinente que en tales situaciones se puedan suspender los efectos de la declaratoria de expropiación.

3.1.1.1. Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Como mencionamos anteriormente, el recurso de revocación se interpone ante la autoridad tramitadora del expediente administrativo de expropiación.

Ahora bien, en el caso a estudio, es decir, en el caso del Decreto de Expropiación que analizamos, correspondía al Departamento del Distrito Federal conocer de la revocación y contra la resolución de este recurso procedía pedir

su nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 21, fracción I, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece la competencia de las Salas del Tribunal para conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que -- las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

De lo anterior observamos la competencia del citado Tribunal para conocer de la nulidad del recurso de revocación cuando quien lo haya dictado sea el Departamento del -- Distrito Federal.

En estos juicios el término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal será de 15 días hábiles, -- contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución que reclame o al en que haya tenido conocimiento de la misma, y deberá acompañar a la demanda una copia para cada parte. El presidente de la Sala no encontrando irregularidades en la demanda o subsanadas éstas, -- emplazará a las partes para que contesten dentro de un térmi

no de 15 días y en el mismo acuerdo citará para audiencia -- dentro de un plazo que no excederá de 20 días.

En estos juicios se puede pedir la suspensión del-- acto impugnado para el efecto de mantener las cosas en el es-- tado en que se encuentren, en tanto se pronuncie sentencia.-- No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evi-- dente interés social, se contravienen disposiciones de orden p-- ublico o se deja sin materia el juicio.

Las resoluciones de las Salas serán recurribles an-- te la Sala Superior del Tribunal y las resoluciones de ésta-- podrán recurrirlas sólo las autoridades ante la Suprema Cor-- te de Justicia de la Nación mediante recurso de revisión ad-- ministrativa.

De todo lo anterior podemos concluir que, sólo po-- drá pedirse la nulidad del recurso administrativo de revoca-- ción interpuesto en contra de un decreto expropiatorio cuan-- do haya sido el Departamenteo del Distrito Federal el que ha-- ya conocido del mismo.

3.1.2. Derecho de reversión.

Los bienes objeto de una expropiación deben desti-- narse para satisfacer una necesidad pública, sin embargo hay

ocasiones en que el Estado no destina los bienes para tal efecto o bien, no hace ningún uso de ellos. En estos casos el afectado puede reclamar la reversión del bien, es decir pedir que el bien que se le expropió regrese a su patrimonio.

La reversión también es conocida como derecho de retrocesión. En efecto, es un derecho que conserva el particular sobre el bien que le fue expropiado por causa de utilidad pública, pero que al no haber subsistido dicha causa, el particular tiene derecho de recuperar el bien que fue objeto de expropiación.

La Ley de Expropiación en su artículo 9° establece: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren 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".

De la anterior transcripción observamos que no se establece a partir de qué día empezará a contarse el término de cinco años para poder reclamar la reversión y tampoco ante qué autoridad deberá reclamarse.

Respecto de la primera omisión, debemos entender - que se trata de días naturales, que deben empezar a correr - al día siguiente de la notificación de la declaratoria de expropiación o de que quede firme la misma.

En cuanto a la segunda omisión, cabe señalar que - la revisión deberá reclamarse ante la autoridad que haya tra- mitado el expediente de expropiación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha ex- presado a propósito de la reversión lo siguiente:

"REVERSION DEL BIEN EN LA EXPROPIACION.- El artícu- lo 9 de la Ley de Expropiación establece que si -- los bienes que han originado una declaratoria res- pectiva de expropiación, ocupación temporal o de - limitación de dominio no fueren 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 del que se -- trata o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupa- ción temporal o limitación del dominio.

Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quej_o so con el solo hecho de demostrar que el inmueble-

relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado".

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, - Tomo XXVIII, página 21.

De todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la reversión puede reclamarse, una vez transcurridos cinco años contados a partir del día siguiente de la notificación del Decreto de expropiación, si el Estado no destinó el bien expropiado al fin que originó dicha expropiación. La reversión se tramitará ante la autoridad que instrumentó el expediente respectivo y el afectado deberá demostrar que el bien expropiado no se destinó para satisfacer la necesidad pública que originó dicha expropiación.

Ahora bien, consideramos que el particular que obtenga la reversión del bien expropiado, tiene la obligación de regresar al Estado la cantidad que haya recibido por concepto de indemnización, toda vez que con la expropiación se crean derechos y obligaciones para ambas partes, esto es se crea para el Estado el derecho de obtener el bien que se expropia y la obligación de indemnizar al particular afectado, y para éste se crea el derecho de recibir la indemnización y la obligación de privarse del bien que se le expropia y, al obtenerse la reversión las situaciones se invierten, esto --

relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado".

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, - Tomo XXVIII, página 21.

De todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la reversión puede reclamarse, una vez transcurridos cinco años contados a partir del día siguiente de la notificación del Decreto de expropiación, si el Estado no destinó el bien expropiado al fin que originó dicha expropiación. La reversión se tramitará ante la autoridad que instrumentó el expediente respectivo y el afectado deberá demostrar que el bien expropiado no se destinó para satisfacer la necesidad pública que originó dicha expropiación.

Ahora bien, consideramos que el particular que obtenga la reversión del bien expropiado, tiene la obligación de regresar al Estado la cantidad que haya recibido por concepto de indemnización, toda vez que con la expropiación se crean derechos y obligaciones para ambas partes, esto es se crea para el Estado el derecho de obtener el bien que se expropia y la obligación de indemnizar al particular afectado, y para éste se crea el derecho de recibir la indemnización y la obligación de privarse del bien que se le expropia y, al obtenerse la reversión las situaciones se invierten, esto --

es, se crea para el particular el derecho de recuperar el bien que se le había expropiado y la obligación de regresar la indemnización, y para el Estado el derecho de recuperar la indemnización y la obligación de regresar el bien.

3.1.3 Procedimiento de impugnación establecido en la Ley General de Bienes Nacionales.

Otro medio de defensa al que pueden ocurrir los afectados por un decreto expropiatorio, es el establecido por la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 19, el cual sólo será procedente a falta de disposición en la Ley de Expropiación o cuando existiendo disposiciones, estas sean insuficientes. Dicho procedimiento se realizará de acuerdo a las siguientes reglas:

"Art. 19.- ... I.- Quien sufra un perjuicio individual, directo y actual, podrá oponerse por escrito ante la misma autoridad que haya dictado la providencia". Debemos entender que el escrito se presentará ante la autoridad que haya instrumentado el expediente administrativo de expropiación.

"II.- Esta instancia deberá promoverse dentro de los treinta días siguientes al de la notificación al opo-

tor o al del inicio de la ejecución, cuando no haya habido -
notificación".

"III.- Salvo casos urgentes, de evidente interés pú-
blico a juicio de la autoridad, ésta, interpuesto el recur-
so, deberá suspender la ejecución de la resolución impugna-
da, previo el otorgamiento de la garantía bastante que al re-
currente se señale, y tomar las medidas adicionales que fue-
ren necesarias para salvaguarda de los intereses nacionales".
Como casos urgentes, de evidente interés público, se compren-
den las causas de utilidad pública establecidas en las frac-
ciones V, VI y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación.-
Observamos que en este medio de impugnación se establece el
otorgamiento de garantía para suspender la ejecución de la -
expropiación.

"IV.- Interpuesto el recurso, se comunicará al ter-
cero interesado, si lo hubiere, y se concederá un término de
treinta días, para pruebas. Es admisible toda clase de prue-
bas salvo la confesional".

"V.- La autoridad podrá mandar practicar, de oficio,
los estudios y diligencias que estime oportunos durante la -
tramitación del recurso".

"VI.- Desahogadas las pruebas admitidas o concluido el plazo a que se refiere la fracción IV, quedará el expediente durante diez días a la vista del opositor y del tercero, para que aleguen".

"VII.- Dentro de los diez días siguientes, se dictará la resolución que corresponda. La autoridad no tendrá -- que sujetarse a las reglas especiales de valoración de las pruebas; pero estimará cuidadosamente las ofrecidas y se ocupará de todas las argumentaciones presentadas, y

"VIII.- Las resoluciones se comunicarán a los interesados por correspondencia registrada con acuse de recibo o de otra manera fehaciente".

3.2. Juicio de amparo.

A través del juicio de amparo los afectados por una expropiación pueden plantear diversas cuestiones por las que se les viole alguna garantía constitucional, toda vez -- que de acuerdo con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo procede por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

Del juicio de amparo en contra de una declaratoria de expropiación, conocerá un Juez de Distrito, en virtud de --

que las expropiaciones se dan mediante decreto, mismo que -- por su sola expedición causa perjuicios al quejoso.

En esta clase de juicios son partes: el quejoso -- que es la persona que se ve privada del bien objeto de la expropiación; las autoridades responsables que son quienes dictan, ordenan y/o ejecutan la expropiación, Presidente de la República, titular del Ramo a favor del que se realiza la expropiación, Secretario de Programación y Presupuesto y Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología; el tercero perjudicado que en estos casos casi nunca hay; y el Ministerio Público Federal.

La demanda de amparo originada por una expropia---ción deberá presentarse dentro del término de 15 días contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al -- quejoso el decreto respectivo, o en su caso, de que se le haya notificado la resolución del recurso de revocación. El -- quejoso deberá acompañar a la demanda sendas copias de la -- misma para las partes y dos más para el incidente de suspensión si lo solicita.

El Juez de Distrito examinará la demanda y la desechará en caso de encontrar algún motivo manifiesto e induda-

ble de improcedencia de los establecidos en el artículo 73 - de la Ley de Amparo; en caso de encontrar alguna irregularidad, requerirá al quejoso para que la subsane dentro del término de tres días, apercibiéndolo que de no hacerlo la tendrá por no interpuesta; y la admitirá en caso de no encontrar improcedencia o una vez que se han subsanado las irregularidades.

En el acuerdo de admisión, el Juez pedirá informe con justificación a las autoridades responsables el que deberán rendir dentro del término de cinco días, remitiéndoles copia de la demanda para tal efecto; hará saber de la demanda al tercero perjudicado en caso de haberlo; dará la intervención correspondiente al Ministerio Público Federal de la adscripción; señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días, en la que se ofrecerán y rendirán pruebas, formularán alegatos por escrito y, enseguida se dictará la sentencia correspondiente.

Las autoridades responsables a través de sus informes justificados dan contestación a la demanda de amparo, y en ellos manifestarán si el acto reclamado es o no cierto, si los hechos que constituyen antecedentes del acto reclamado

se efectuaron conforme a lo dicho por el quejoso y expondrán las razones que tuvieron para fundar la constitucionalidad y legalidad del acto reclamado. Asimismo harán valer en su caso, causas de improcedencia o de sobreseimiento.

La falta de informe justificado hará presumir que el acto reclamado es cierto, salvo prueba en contrario, correspondiéndole al quejoso probar la inconstitucionalidad -- del mismo, exceptuándose esta exigencia cuando el acto sea violatorio de garantías en sí mismo. En el caso que analizamos, correspondía al quejoso probar la inconstitucionalidad del acto por no tratarse de un acto violatorio de garantías en sí mismo, y lo pudo haber probado aduciendo la falta de expediente administrativo, de causa de utilidad pública, etc.

Respecto a las pruebas que pueden ofrecerse en esta clase de juicios, son todas con excepción de la de posiciones y las que vayan contra la moral o contra el derecho.

El ofrecimiento y recepción de pruebas deberá hacerse en la audiencia. A este respecto hay dos excepciones: la primera, cuando se trate de prueba documental, que optativamente puede ofrecerse en dicha audiencia o con anterioridad, reservándose el Juez su admisión para el acto de la audiencia; y la otra, en cuanto a las pruebas pericial, testi-

monial y de inspección ocular, que deben anunciarse cuando menos cinco días hábiles antes de la audiencia sin contar el de ofrecimiento ni el señalado para la celebración de la misma, exhibiendo copias de los interrogatorios para los testigos y del cuestionario para los peritos, con el objeto de que sean entregados a las demás partes quienes pueden oralmente o por escrito repreguntar.

El número de testigos no podrá exceder de tres por cada hecho que se pretenda probar y con respecto a la prueba pericial, el Juez nombrará un perito, sin perjuicio de que las partes designen al suyo si lo desean.

Al interponer amparo, los afectados por un decreto expropiatorio pueden solicitar la suspensión del acto reclamado, es decir, que se detenga la ejecución del mismo hasta en tanto se resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

La concesión de la suspensión en estos casos procede siempre que se llenen los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, estos es: que sea solicitada por el agraviado; que de concederse no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y que los daños y perjuicios que se causen al agraviado

viado con la ejecución del acto sean de difícil reparación.

Cabe apuntar que tratándose de expropiación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en principio estableció la improcedencia de la suspensión, toda vez que consideraba que con el otorgamiento de la misma se seguiría perjuicio al interés público y se contravendrían disposiciones de orden público.

"EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION TRATANDOSE DE.- Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación, por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada".

Tesis número 389, página 643, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975.

Sin embargo, nuestro máximo tribunal ha sustentado nuevo criterio, el que es del tenor siguiente:

"EXPROPIACION, CUANDO PROCEDE LA SUSPENSION CONTRA-
LA.- La fracción III del artículo 1° de la Ley Fe-
deral de Expropiación, considera, entre otras, co-
mo causa de utilidad pública, la construcción de -
cualquiera obra destinada a prestar servicios de -
beneficio colectivo. El artículo 8° del mismo Or-
denamiento dispone que en los casos a que se refie-
ren las fracciones V, VI y X del artículo 1°, el -
Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación tempo-
ral o imponer la ejecución inmediata de las dispo-
siciones de limitación de dominio, sin que la in-
terposición del recurso administrativo de revoca-
ción suspenda la ocupación del bien o bienes de --
que se trate o la ejecución de las disposiciones -
de limitación de dominio. La interpretación de es-
te precepto permite aclarar que la voluntad de la-
Ley es que solamente en los casos a que se refie-
ren las fracciones V, VI y X del artículo 1° de la
Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes ex-
propiados tiene el carácter de urgente e inaplaza-
ble, y que en los demás casos no existe interés im-
perioso para proceder a la ocupación inmediata de-
los bienes afectados por el Decreto de Expropia-
ción. El presente caso no queda comprendido entre

los que el legislador consideró como de inmediata-ejecución del Decreto de Expropiación. Consecuentemente, si la ley misma proporciona el criterio - distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos en que existe interés social - para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que pudieran y debieran suspenderse los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5° de la ley que se comenta y no pudieran suspenderse en el juicio de garantías. Si pues, según la Ley Federal de Expropiación no debe considerarse en casos como el presente, la ocupación del bien expropiado como una medida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requisitos que exige el artículo 124 fracción II de la Ley de Amparo, y, por lo mismo, que procede se conceda el beneficio de suspensión".

2a. tesis relacionada con la jurisprudencia 389,-- fojas 644 y 645, Tercera Parte; Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917--1975.

De lo anterior se desprende que únicamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1° de la Ley de Expropiación, se afecta el interés social y se contravienen normas de orden público, por lo que resulta improcedente la concesión de la suspensión, ya que en dichos supuestos la ocupación de los bienes objeto de una expropiación es de carácter urgente e inaplazable.

En los demás casos procede la suspensión del acto reclamado siempre y cuando se satisfagan los requisitos del artículo 124 de la Ley de la Materia, toda vez que sería absurdo que con la interposición del recurso de revocación se suspendiera la ejecución de la expropiación y con el juicio de amparo no, de acuerdo al criterio adoptado al respecto -- por la Suprema Corte de Justicia.

Ahora bien, uno de los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo es el de definitividad, el cual -- consiste en que previamente a la interposición del juicio de garantías deben agotarse todos los recursos ordinarios que establezca la ley que rijan el acto reclamado.

Este principio tiene algunas excepciones:

En el amparo contra leyes no se puede obligar al afectado a agotar los recursos o medios de defensa establecidos en las leyes combatidas, pues al someterse a las normas establecidas en las mismas, estaría consintiendo la ley impugnada.

Cuando la impugnación hecha en la demanda de amparo se funde no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, no puede exigirse al afectado que agote los recursos ordinarios, toda vez que el juicio de amparo es el indicado para defender dichas garantías.

No será necesario agotar el recurso, juicio o medio de defensa ordinarios, cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que la Ley de Amparo.

Para los terceros extraños a juicio tampoco es necesario que agoten los recursos ordinarios antes de acudir al amparo.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha establecido las siguientes tesis:

"RECURSOS ORDINARIOS ADMINISTRATIVOS QUE NO HAY OBLIGACION DE AGOTAR ANTES DE PROMOVERSE AMPARO. - -

El amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicite el amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente".

Tesis número 400, páginas 698 y 699, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

"RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS - - CUANDO UNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.- En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el jui

cio constitucional se halla el de definitividad, - según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo -- los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y, con base en ambas, - esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido - la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituiría significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias -- (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impediría hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de dichos motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender que, por el hecho de que en la demanda de garantías se aduzca, al lado de - violaciones a garantías de legalidad por estimar - que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, - violación a la garantía de audiencia, no deba ago-

tarse el recurso ordinario, puesto que, mediante - éste, cuya interposición priva de definitividad el acto recurrido, el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, - ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe, pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos - en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, - quien, por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca."

Tesis número 401, páginas 700 y 701, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

Por tanto, tratándose de expropiación, será necesario agotar el recurso de revocación antes de la interposición del juicio de amparo, en los casos que no se surtan -- las excepciones antes expuestas.

Sin embargo, aun cuando no sea necesario agotar -- el recurso ordinario previamente al juicio constitucional, -- pero el afectado lo interponga, éste queda obligado a recurrer previamente a la interposición de la acción constitu-- cional, todas las jurisdicciones y competencias que implique dicho recurso.

Una de las cuestiones que más se han tratado en -- el juicio constitucional, es la que se refiere a si la ga-- rantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 cons-- titucional es observable en materia de expropiación.

Al respecto, debemos señalar que la garantía de -- previa audiencia consiste en la obligación que tienen las -- autoridades de otorgar a los gobernados la oportunidad de -- defenderse previamente a la emisión de cualquier acto que -- implique privación de la vida, de la libertad, de las pro-- piedades o derechos.

La Suprema Corte de Justicia ha dicho que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación porque este requisito no está comprendido por el artículo 27 constitucional.

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.- En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental".

Tesis número 368, página 626, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.- En materia de expropiación no rige la garantía previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos -

por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, -- mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1° de la propia Ley Fundamental."

Tesis número 33, página 70, Primera Parte, Pleno, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación -- 1917-1985.

Autores como Ignacio Burgoa, Gabino Fraga, Acosta Romero y Serra Rojas, están de acuerdo con el criterio dado por nuestro máximo tribunal, pues consideran que la expropiación es un acto de soberanía del Estado que se encuentra previsto en la Constitución.

Nosotros estamos de acuerdo que en materia de expropiación no es observable la garantía previa de audiencia, toda vez que en la mayoría de los casos las expropiaciones se realizan para satisfacer necesidades urgentes de interés general, lo que no sería posible si fuera obligatorio dar participación al afectado ya que esto requeriría de tiempo. Además, que el Estado puede ocupar la propiedad privada aún

en contra de la voluntad del particular y el otorgar la garantía de audiencia en esta materia, sería tanto como negar la facultad que tiene el Estado para adquirir bienes por vía de derecho público, como el caso de la expropiación.

El artículo 27 constitucional, en su fracción VI, párrafo segundo, deja que sea la ley secundaria la que determine el procedimiento a seguir para que las autoridades administrativas formulen la declaratoria de expropiación; esto significa que si la Ley de Expropiación estableciera en alguno de sus preceptos la garantía de previa audiencia para realizar cualquier expropiación, es decir como norma del procedimiento, dicha garantía sería obligatoria y su observancia constituiría violación al artículo 14 constitucional.

De lo anterior nos damos cuenta que el juicio de amparo en materia de expropiación no procederá por violación a la garantía de audiencia, pero eso no excluye que proceda por violación a otras garantías como la de legalidad, la que se establece en la primera parte del artículo 16 de la Constitución en caso de que la expropiación viole el artículo 27 de la misma Ley Fundamental o la legislación secundaria.

Dicha garantía de legalidad obliga a que todo acto de molestia de la autoridad funde y motive la causa legal del procedimiento.

"Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos van a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas de la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la --disposición general invocada (falta de motiva----

Dicha garantía de legalidad obliga a que todo acto de molestia de la autoridad funde y motive la causa legal del procedimiento.

"Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas de la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la -- disposición general invocada (falta de motiva----

ción)" (31)

Lo anterior significa que las autoridades que expropian deben fundar y motivar debidamente el decreto de expropiación de que se trate, con el fin de no violar la garantía consagrada por el artículo 16 constitucional, debiéndose entender por fundamentación y motivación de acuerdo a lo establecido por la Suprema Corte lo siguiente:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

(31) Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Primera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. pág. 194.

Tesis número 373, página 636, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

IV.- DECRETO EXPROPIATORIO DE 10 DE OCTUBRE DE 1985.

4.1. Expediente administrativo de expropiación.

El decreto expropiatorio de 10 de octubre de 1985, publicado al día siguiente, se expidió con motivo de los sismos ocurridos en el mes de septiembre del mismo año y expropió por causa de utilidad pública, inmuebles que fueron dañados por dichos sismos a fin de que sean sustituidos por edificaciones que garanticen la seguridad de sus habitantes, y solucionar al mismo tiempo problemas sociales en las condiciones de vida de las personas que resultaron afectadas.

Para poder hacer la declaratoria de expropiación - en el decreto, se debió haber tramitado previamente el expediente administrativo de expropiación. El artículo 3º, de la Ley de Expropiación, establece que el Ejecutivo Federal - por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente tramitará el expediente de expropiación.

En este decreto correspondía al Departamenteo del Distrito Federal tramitar el mencionado expediente, el cual debió estar integrado con la ubicación del predio que se pretendía expropiar, indicando medidas y colindancias y con pro

fundos estudios técnicos que demostraran la causa de utilidad pública la que debería estar fundamentada, es decir que dichos estudios debieron estar íntimamente vinculados con la motivación y fundamentación del decreto.

En el caso no se tramitó el expediente de expropiación, con base al cual se debió haber hecho la declaratoria de expropiación, puesto que en dicho expediente la autoridad correspondiente, es decir, el Departamenteo del Distrito Federal, debió haber realizado los estudios técnicos, proyectos y demás actos necesarios para evidenciar la necesidad de esa declaración, es decir, para demostrar que para tal necesidad el satisfactor indicado eran dichos inmuebles.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis número 15, consultable en la página 51 del Informe de Labores de 1986, ha sustentado el siguiente criterio:

"EXPROPIACION. PROCEDIMIENTO PARA INDIVIDUALIZAR -
LOS BIENES, OBJETO DE LA.- La individualización -
de los bienes que serán objeto de la expropiación -
sólo puede efectuarse mediante la integración del -
expediente administrativo exigido por el artículo -
3° de la Ley de la materia, en donde consten los -

estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso particular exija, lo cual adquiere especial relevancia frente al gobernado, -- porque precisamente esos estudios, planos y proyectos serán los que expliquen que se prive de su propiedad a una persona determinada".

Resulta evidente que al no haberse tramitado el citado expediente, no se cumplió con el requisito previo que establece el artículo 3º, de la Ley de la Materia y como consecuencia se violaron las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, consagradas en los numerales 14 y 16 constitucionales.

Si bien es cierto que el procedimiento de expropiación no está sujeto a formalidades procedimentales, también lo es que si la expropiación es la única excepción a la inviolabilidad de la propiedad privada, no puede realizarse en forma absolutamente libre, toda vez que se deben dar las dos exigencias constitucionales, es decir causa de utilidad pública e indemnización, pues de lo contrario el Estado estaría en posibilidad de "expropiar" de una forma arbitraria, esto es, de privar de la propiedad sin tener que demostrar causa de utilidad pública ni que otorgar indemnización.

Ahora bien, en el caso a estudio, como ya -

dijimos, al no haberse tramitado el expediente de expropiación, no se demostró la necesidad de ocupar precisamente los inmuebles a los que el decreto hizo referencia; lo que trae como consecuencia que dicho decreto carezca de motivación y viole las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Fundamental.

Es aplicable en cuanto a la necesidad de -- cumplir con el requisito previo establecido en el artículo 3º, de la Ley de Expropiación la siguiente tesis:

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

Tesis número 371, página 627, Tercera Parte, Segun da Sala, Apéndice 1917-1985.

En cuanto a los motivos dados por el decreto en co mento, cabe decir que éstos únicamente se concretaron a seña lar la necesidad de realizar las acciones a que el mismo alu dió. Dichas acciones consistían en: la satisfacción de las necesidades colectivas provocadas por los sismos para impe-- dir mayores calamidades públicas y prevenir nuevos prejuic-- cios a la colectividad; la sustitución de las viviendas daña

das por edificaciones que garantizaran la seguridad de sus habitantes y solucionar al mismo tiempo problemas sociales en las condiciones de vida de las personas afectadas; la reparación de daños para acelerar la regeneración urbana del Distrito Federal; y la reducción de deficiencias de la ciudad de México en cuanto a infraestructura básica, servicios y vivienda digna y adecuada.

Sin embargo, los referidos motivos, no señalaron el porqué la necesidad de realizar esas acciones, ni porqué se concluyó que precisamente los inmuebles que se expropiaban eran los que servían para cumplir esos fines.

Ahora bien, el Decreto de Expropiación de 10 de octubre de 1985, publicado al día siguiente, fue reformado por Decreto de 21 de octubre del mismo año, en virtud de que el Departamento del Distrito Federal al revisar detalladamente las zonas, tomando en cuenta la naturaleza del proyecto conducente a la integración de los inmuebles necesarios para la realización de las acciones de vivienda a favor de las personas afectadas por los sismos y, tomando en cuenta las causas de utilidad pública mencionadas en el fundamento jurídico y en los considerandos del Decreto que se reformaba, aconsejó suprimir varios predios de diversas colonias y agregar otros que después de un análisis estimó que deberían ser expropiados.

En esta reforma tampoco se señaló con base en qué se suprimieron y agregaron determinados predios, ni por qué - precisamente esos predios, únicamente se concreta a señalar que después de un análisis se llegó a esa conclusión, lo que no es suficiente para considerar que dichos Decretos se encuentran debidamente motivados, y por lo tanto son violatorios de garantías.

4.2. Causa de utilidad pública.

El Decreto de Expropiación a que nos hemos referido, señala como causas de utilidad pública "la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos interiores provocados por los fenómenos en las áreas a que se refiere el considerando 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".

Estas causas de utilidad pública se encuentran expresamente contempladas por la Ley de Expropiación en sus --

fracciones I, III, V, X y XI del artículo 1º, como veremos a continuación:

"Art. 1º.- Se consideran de utilidad pública: I.-- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; 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; 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, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida".

Sin embargo en este Decreto no se encuentra demostrada la causa de utilidad pública, toda vez que el Departamento del Distrito Federal, que era la autoridad a la que le hubiera correspondido tramitar el expediente administrativo-

de expropiación, al no haberlo hecho, no pudo allegarse los elementos técnicos necesarios para determinar si los inmuebles afectados por el decreto eran los idóneos para satisfacer tal necesidad, es decir, para demostrar la causa de utilidad pública.

Aun cuando la información y los hechos del dominio público demostraran que los inmuebles que se expropiaban --- eran los idóneos, en el decreto se debió haber demostrado la causa de utilidad pública explicando de una manera razonada la necesidad de efectuar esa privación de propiedad.

Por otra parte, del análisis del decreto en estudio, observamos que no se justifica la causa de utilidad pública a que alude el Presidente de la República, pues únicamente se aduce en esencia, que con motivo de los movimientos sísmicos ocurridos el diecinueve de septiembre de mil novecientos ochenta y cinco, se provocaron trastornos interiores que generaron necesidades colectivas que requieren de urgente satisfacción para impedir mayores calamidades públicas y prevenir nuevos perjuicios a la colectividad; que uno de los efectos de los sismos es el daño que sufrieron diversas viviendas ubicadas en distintas áreas del Distrito Federal, -- siendo inconveniente la reubicación de las familias de escasos recursos que las habitaban y que por tanto se deben sus-

tituir dichas viviendas por edificaciones seguras y solucionar problemas sociales en las condiciones de vida de los afectados, además de ser indeclinable reparar daños y acelerar la regeneración urbana.

Como vemos no se señala la razón por la que es causa de utilidad pública y de interés social el realizar las acciones a que alude, y tampoco señala con base en qué se determinó que los inmuebles objeto de la expropiación, y no otros, sirven para cumplir esos fines.

Al respecto existe la tesis número 11, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que aparece a fojas 106 y 107 del Informe de Labores de 1986, que dice:

"EXPROPIACION. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA.- En la expropiación, según el derecho positivo mexicano, la calificación jurídica de la utilidad pública se verifica a través de un acto formal y materialmente legislativo; en materia federal y local para el Distrito Federal es la Ley de Expropiación la que en su artículo 1° define los supuestos de procedencia de la Institución que se estudia. La actualiza---

ción de estos supuestos y su aplicación a la realidad es atribución del Poder Ejecutivo Federal, - por cuanto a éste corresponde declarar que en un caso concreto hay utilidad pública que amerite la adquisición forzosa de bienes vía la acción expropiatoria. Esta declaración de utilidad pública supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede: en uno, la Administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social que exige satisfacción, es decir, advierte que se está en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1° de la Ley de Expropiación; en el otro, la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social y que, por ende, deben ser objeto de la expropiación para ser destinado al fin que se persigue. De la conjunción de estos dos momentos, esto es, de la adecuación del bien a los requerimientos sociales del caso concreto dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues sólo puede decirse que existe utilidad pública cuando se explique razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes para afectarlos a un destino distinto".

Observamos que el acto expropiatorio, al no demostrar la causa de utilidad pública, incumple los requisitos a que alude la Ley de Expropiación y, en consecuencia, vulnera las garantías consagradas en los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Federal.

4.3. Indemnización.

Lo relativo a la indemnización en el decreto que analizamos, queda establecido en el artículo quinto del mismo el que textualmente establece: "ARTICULO QUINTO.- Páguese -- con cargo al presupuesto del Departamento del Distrito Federal, en un plazo que no excederá de 10 años y dentro de las posibilidades del Erario, la Indemnización correspondiente a las personas que demuestren tener derecho a ella, conforme a la Ley".

Ahora bien, de la transcripción anterior, observamos que el pago de la indemnización deberá hacerse dentro de un plazo que no excederá de diez años, dentro de las posibilidades del Erario y sólo a las personas que demuestren tener derecho a ella.

Al establecerse que el pago de la indemnización se hará dentro de un plazo que no excederá de diez años y den--

tro de las posibilidades del Erario, parece que se estuviera actuando en contra de los intereses de los afectados, sin embargo esto no es así, toda vez que se está garantizando el pago de la misma al fijar un límite del cual no podrán excederse las autoridades para efectuarlo de acuerdo con el monto de la indemnización y con la liquidez que tenga el Estado.

En la mayoría de estas expropiaciones se pagó la indemnización en menos de dos años y lo que es más, pagando el Estado intereses de tipo social a los particulares por el tiempo que tardó en otorgarse la indemnización.

Al señalarse en el Decreto que las personas que tuvieren derecho a la indemnización debían demostrarlo conforme a la Ley, significa que debían demostrar tener la propiedad con escrituras, títulos de propiedad o cualquier documento análogo.

Cabe señalar que a las personas que ejercían la posesión de los inmuebles expropiados se les dió un certificado de derechos y se les envió a campamentos provisionales en lo que el Estado contaba con viviendas para otorgárselas a cambio de los mencionados certificados.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Desde las primeras Constituciones se advierte la presencia de los dos requisitos esenciales de la expropiación: la utilidad pública y la indemnización.
- 2.- La expropiación es un acto de Derecho Público a través del cual el Estado, unilateralmente y en uso de su soberanía adquiere bienes particulares para la satisfacción de necesidades públicas y mediante el pago de indemnización al particular que se le priva de sus bienes.
- 3.- La expropiación se justifica en atención a uno de los fines esenciales del Estado, que es la persecución del bien público.
- 4.- Corresponde al Poder Legislativo expedir las leyes que señalen las causa de utilidad pública; al Poder Ejecutivo hacer la declaratoria y la ejecución de la expropiación; y la intervención del Poder Judicial queda reducida al momento de inconformidad con el monto de la indemnización.
- 5.- Los medios de defensa a que pueden acudir los afectados

por un decreto expropiatorio son la revocación, la reversión, el procedimiento establecido en la Ley General de Bienes Nacionales y el juicio de amparo.

- 6.- Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, podrá pedirse la nulidad del recurso de revocación únicamente cuando quien haya conocido del recurso de revocación haya sido el Departamento del Distrito Federal.
- 7.- La reversión puede reclamarse una vez transcurridos cinco años contados a partir de la notificación del decreto de expropiación si el Estado no destinó el bien expropiado al fin que originó dicha expropiación, y se tramitará ante la autoridad que instrumentó el expediente de expropiación.
- 8.- En el juicio de amparo procede la suspensión de la expropiación cuando se satisfagan los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo y cuando no se esté en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1° de la Ley de Expropiación.
- 9.- Es necesario agotar el recurso de revocación previamente-

te a la interposición del juicio de amparo, excepto en los siguientes casos: cuando el amparo se pida contra la Ley de Expropiación, cuando se pida contra violaciones directas a la Constitución, cuando la ley que establezca el recurso ordinario exija para otorgar la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que la Ley de Amparo, y cuando quien lo solicita sea un tercero extraño a juicio.

10.- En materia de expropiación no es observable la garantía de previa audiencia, toda vez que en la mayoría de los casos las expropiaciones se realizan para satisfacer necesidades urgentes.

11.- En la expropiación de 10 de octubre de 1985, no se tramitó el expediente administrativo correspondiente, por lo tanto no se demostró la necesidad de ocupar precisamente los inmuebles a que hizo referencia el citado decreto, lo que trae como consecuencia violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

12.- En el Decreto Expropiatorio de 10 de octubre de 1985, no se encuentra demostrada la causa de utilidad pública, toda vez que no se señala con base en qué se deter-

minó que los inmuebles afectados eran los idóneos para-
satisfacer tal necesidad.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1983.
- 2.- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 3.- Arnaiz Amigo, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas. Primera edición. Imprenta Universitaria, -- UNAM. México, 1975.
- 4.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV. Roque de Palma Editor. Buenos Aires, 1956.
- 5.- Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
- 6.- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Decimo--- sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 7.- Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. Cuarta edi--- ción. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

- 8.- Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo.- Tomo IV. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1969.
- 9.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- 10.- García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Vol. I. Cuarta edición. E.I.S.A. Madrid, 1953.
- 11.- XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV. Antecedentes y Evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales. 1967.
- 12.- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. Museo Nacional de Antropología.
- 13.- Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Tomo III. Primera edición. Cultura y Ciencia Política, A.C. México, 1974.
- 14.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Tomo. Décimaprimer edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

- 15.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México.--
Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

L E G I S L A C I Ó N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal de Expropiación.
- 3.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 4.- Código Fiscal de la Federación.
- 5.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del-
Distrito Federal.
- 6.- Ley de Amparo.
- 7.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

J U R I S P R U D E N C I A

- 1.- Primera Parte, Pleno y Tercera Parte, Segunda Sala, --
del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de
1917-1985.

- 2.- Tercera Parte, Segunda Sala, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975.
- 3.- Semanario Judicial de la Federación, tomo L.
- 4.- Semanario Judicial de la Federación, Sexta época, tomo XXVIII.

O T R A S F U E N T E S

- 1.- Diario de los Debates, Cámara de Senadores, 10° Congreso, 4° Período, abril a mayo de 1892, Imprenta del Gobierno Federal, Tomo IV, México, 1986.
- 2.- Diario de los Debates, Cámara de Senadores, 12° Congreso Constitucional, 1905-1906, Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas, México, 1910.