

308909

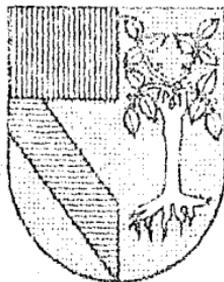
30

20g.

# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



UBI SPIRITUS LIBERTAS

## ANALISIS DE LA EXPROPIACION REALIZADA CON MOTIVO DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 1985 Y SUS RESULTADOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

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

ADRIANA ROBLES PLASCENCIA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ANGELA BALMORI IGLESIAS

MEXICO, D. F.

1988



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

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

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

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

## I N D I C E

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

#### CAPITULO I

I	Antecedentes Históricos.	1
	A) Disposiciones relativas a las restricciones de la propiedad.	1
	B) Antecedentes legislativos en materia de expropiación.	5
	C) La expropiación en el derecho positivo mexicano.	7
	D) La regulación de la propiedad en nuestra Carta Magna.	12
II	Principales teorías sobre los elementos esenciales que debe satisfacer la expropiación.	16
	A) Utilidad pública.	22
	B) Sujeto expropiante o sujeto activo.	30
	C) Sujeto expropiado o sujeto pasivo.	35
	D) Objeto expropiable.	36
	E) Indemnización.	37
III	Diferencias entre expropiación, contribución y otras modalidades, que el Estado puede imponer a la propiedad privada por razones de interés público.	42

#### CAPITULO II

I	Análisis de la ley de expropiación y decreto expropiatorio.	
	A) Inconstitucionalidad de la ley de expropiación.	48
	B) Violaciones directas a la Constitución.	58
	C) Violaciones a diversas garantías cometidas a través de infracciones a leyes secundarias.	86
II	Forma de indemnización.	
	A) Bonos de indemnización.	94

#### CAPITULO III

I	La promoción a la vivienda antes del sismo de septiembre de 1985.	
---	---	--

A) La vivienda.	98
1.- Fundamento filosófico y jurídico del derecho a la vivienda.	99
2.- Antecedentes legislativos de la vivienda.	102
3.- El derecho a la vivienda en el México contemporáneo.	104
B) Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares.	119
C) El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.	131
II Programa Emergente de Renovación Habitacional.	
A) Comisión Nacional de Reconstrucción.	134
B) Renovación Habitacional Popular.	140
1.- Naturaleza jurídica.	140
2.- Creación del Organismo Público Renovación Habitacional Popular.	143
3.- Estructura interna del Organismo Público - Renovación Habitacional Popular.	145
4.- Funciones del Organismo Público Renovación Habitacional Popular.	148
5.- Patrimonio del Organismo.	149
6.- Resultados del Programa.	150
CONCLUSIONES.	157
BIBLIOGRAFIA.	

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

Mucho se ha dicho y se ha escrito sobre la expropiación realizada en el último trimestre del año de 1985, si era necesaria, justa y prudente entre otras muchas cuestiones, pero hay un hecho incuestionable, la causa que le dió origen fueron los sismos ocurridos en septiembre de 1985, en donde perdieron la vida miles de personas y otras quedaron sin habitación... todo esto trajo consigo graves consecuencias económicas, jurídicas y sociales en circunstancias de gravedad extrema, que hacían necesaria la toma de decisiones aceleradas sin embargo, ello no exime que la expropiación debió haberse ajustado a derecho, el cual es esencial en la vida social y en su analogado principal es un conjunto de normas que no son invención del legislador sino que es la respuesta que el mismo da en base a los problemas surgidos de la realidad histórica, de problemas relevantes creando así necesariamente las normas que dirigen a la sociedad para evitar el desorden y lograr así la justicia.

La solución que encontró la autoridad a este respecto, fue que el Ejecutivo Federal expidiera un Decreto Expropiatorio el 10 de octubre de 1985, publicado el día 11 y una fâ de erratas el día 18, sin que diera una explicación clara de porqué la exclusión o la inclusión de otros inmuebles.

Para que proceda la expropiación es necesario que exista la causa de utilidad pública, que es variable en el tiempo y el

espacio; en un principio se concretaba ó limitaba, a la construcción de obras públicas ( caminos, puentes, parques, acueductos, etc. ), posteriormente el concepto se extendió a todo lo relacionado con salubridad general, lo que nos induce a pensar que las causas expropiatorias han ido en incremento para promover la solución de problemas concretos de interés general.

A través de este trabajo se analiza tanto la Ley como los Decretos Expropiatorios de inmuebles "afectados" con motivo de los sismos en el Distrito Federal, los cuales jurídicamente son inconstitucionales por violar las garantías individuales, puesto que muchos inmuebles, sino es que la mayoría, no debían haber sido expropiados porque no habían resultado afectados con el sismo y tenían y cumplían una finalidad, como podría ser la del arrendamiento, sin embargo se expropiaron, argumentando que habían "fallas internas", desconociendo el hecho de que la expropiación es una composición de factores jurídicos y sociales y que aunque puede utilizarse como medio para resolver los conflictos entre los derechos públicos y privados, debe ajustarse a derecho buscando armonizar ambos de manera que las necesidades públicas queden satisfechas sin lesionar otras necesidades, respetando la propiedad y los patrimonios privados.

El Gobierno Federal, además debió utilizar los bienes inmuebles que no satisfacen necesidades públicas y que por su

falta de uso perjudican a la economía nacional, al representar un gran capital amortizado. Y creo un organismo público descentralizado llamado " RENOVACION HABITACIONAL POPULAR " para otorgar viviendas dignas, en beneficio de las clases populares de escasos recursos económicos que no estuvieran protegidas por los organismos públicos de vivienda, la satisfacción de necesidades reales de vivienda para sectores urbanos marginados. Independientemente de la expropiación, fue un mérito para el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, puesto que trajo la ventaja de construir conjuntos multifamiliares no mayores de 30 ó 40 viviendas, lo cual se traduce en una rápida incorporación a la vida de la ciudad de los damnificados y en el aprovechamiento de la infraestructura existente.

## CAPITULO I

### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

#### A).- Disposiciones relativas a las restricciones de la propiedad.

En el Derecho Clásico Romano la propiedad es el derecho de obtener, de un objeto, toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmembran la propiedad (hipotecas, servidumbres, etc., ) Tales restricciones nunca se presumen y son de estricta interpretación, en caso de duda sobre su existencia, se debe decidir en favor del propietario. Una vez que cesa el derecho concurrente, la propiedad vuelve automáticamente a su plenitud original, sin necesidad de algún acto especial. (1)

Los jurisconsultos romanos no definen el derecho de propiedad que escapa de toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se puede limitar a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad, y que son el uso, el fruto y el abuso:

-----  
(1) FLORIS MARGARANT, Guillermo; El Derecho Privado Romano, Octava Edición, México, Esfinge, 1978, pág. 244

a) Ius utendi o usus que es la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir -- fuera de sus frutos;

b) Ius fruendi o iructus, derecho de recoger todos los productos;

c) Ius abutendi o abusus, el poder de consumir la cosa, y por extensión de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola.

El propietario investido de semejantes facultades tiene, -- pues, sobre su cosa un poder absoluto, teniendo derecho para hacer lo que mejor le parezca, aunque la ley puede imponerle ciertas restricciones de las cuales admitia varias el derecho Romano. (2)

El sistema de propiedad privada que existia en La Roma Campesina antes de la victoria sobre Cartago, fue más sólido y absoluto que el sistema de propiedad de la Roma Comercial y Financiera de siglos posteriores.

En tiempos de las XII Tablas, como en la actualidad, tampoco la propiedad privada de los Romanos estaba libre de restricciones. Desde las XII Tablas los propietarios debian permitir a sus vecinos recoger cada tercer día los frutos caidos

-----  
(2) PETIT, Eugenio; Tratado Elemental de Derecho Romano, Novena Edición, Madrid, Saturnino Calleja, 1943, Pág. 230.

de los árboles. Así también cuando había reparaciones en la carretera pública los propietarios más cercanos debían permitir que el tránsito se hiciera temporalmente sobre sus terrenos.

En la época clásica las restricciones se multiplicaron y en tiempos del bajo imperio el ejercicio del derecho de propiedad estaba severamente limitado, tal es el caso de las invasiones de la propiedad ajena hechas sin mala intención no daban lugar a reclamaciones como cuando la pared de un edificio se inclinaba sobre un terreno vecino, por lo tanto si por error alguien construía un edificio que pasaba unos centímetros sobre el terreno colindante, el vecino no podía exigir la demolición de toda la pared en cuestión: Se establece el derecho al dueño de un fundo de entrar al fundo vecino a recoger toda clase de frutos.

Las restricciones a la propiedad pueden catalogarse como pari ( tolerar ) o non facere : No molestar con humo al vecino; no realizar excavaciones que priven de sus cimientos a contrucciones vecinas: abstenerse de hacer trabajos que puedan cambiar el curso de las aguas de lluvia o sean susceptibles de dañar a los fundos superiores o inferiores.

La máxima restricción al principio de derecho de propiedad es la expropiación, la cual no se encuentra reglamentada con

amplitud en el Derecho Romano. (3)

La expropiación, es decir, la privación de propiedad privada por decisión del estado y por necesidad impuesta por el bien común, no fue jamás admitida como institución en la organización jurídica romana. Aun cuando la antigua Constitución Romana no garantizó la propiedad en forma expresa, el respeto sentido por el individuo hasta la época imperial -- hizo sistemática la abstención de toda intromisión en el -- patrimonio ajeno, sin el consentimiento o anuencia de su -- dueño. Incluso para la realización de los planes urbanísticos en la ciudad y la construcción de acueductos, se prefirió conseguir los terrenos necesarios por medio de la compra, en caso preciso, también se recurría a la coacción política, más que a la presión coactiva jurídica. Con el advenimiento del absolutismo se pierde este tradicional respeto a la esfera individual y se apela frecuentemente a la incautación de predios para llevar a cabo construcciones de carácter público o también de viveres para aliviar situaciones de necesidad. Por mediar en estos casos una indemnización en dinero o especie, tales expropiaciones son consideradas como ventas forzosas. (4)

-----  
 (3) FLORIS MARGADANT S., Guillermo, Op. cit., pág. 246.

(4) KASER, Max: Derecho Romano Privado, Reus, Quinta Edición Alemana por José Santa Cruz Tejeiro, Biblioteca Jurídica de Autores Extranjeros, Madrid, Reus, 1968, pág. 106.

La expropiación junto con la usucapio, que es la adquisición de la propiedad civil por medio de la posesión continuada de una cosa ajena y reuniendo determinadas condiciones: El -- justo titulo o la buena fe (5) constituyen la máxima excepción a la regla fundamental de que quod nostrum est si ne facto nostro ad alium transferri non potest, ( lo que es de nosotros no puede transmitirse a otro sin nuestra intervención ). (6)

Se dice que no es factible pensar en la posibilidad de la construcción de calles y conducciones de agua en Roma sin la existencia de la expropiación forzosa pero se debe tomar en cuenta 2 cosas:

Que buena parte del territorio de la Ciudad pertenecía al Estado o a las corporaciones religiosas y por lo que toca a los particulares no debía ser escaso ese factor que se llama "el espíritu ciudadano". (7)

B).- Antecedentes Legislativos en Materia de Expropiación.

-----

(5) D'ORS, Alvaro; Elementos de Derecho Privado Romano, Segunda Edición, Pamplona Universidad de Navarra, S.A., - - 1975, pág. 105.

(6) FLORIS MARGADANT S., Guillermo, Op. Cit. pág. 246.

(7) IGLESIAS, Juan; Derecho Romano, Sexta Edición, Barcelona, Ariel, 1979, pág. 206.

El derecho medieval alemán paulatinamente y en forma limitada admitió el derecho de expropiación que ya había sido reconocido por el derecho romano.

Linares Quintana (8) advierte que la Constitución del Estado de Massachusetts, aprobada el 2 de marzo de 1780, fue posiblemente la que por vez primera instituyó la expropiación, al establecer en su sección X que "ninguna parte de la propiedad de cualquier individuo puede justamente quitársele, o aplicarse a los usos públicos sin su consentimiento, o el del cuerpo representante del pueblo. Y siempre que las exigencias públicas requieran que la propiedad de algún individuo se aplique a usos públicos, él recibirá una razonable compensación por ella."

Asimismo la Constitución de los Estados Unidos de América, en su enmienda V, dispuso que "la propiedad privada no será tomada para uso público sin justa compensación."

Por su parte, en 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia, Artículo 17, estableció que la propiedad es inviolable y sagrada y nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente reconocida lo exija evidentemente y a condición de una

-----  
 (8) LINARES QUINTANA, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y comparado, Tercera Edición, Tomo IV, Buenos Aires, Editorial, 1953, págs. 129 y 130.

## ACUSE DE RECIBIDO DE EJEMPLARES DE TESIS EN LA BIBLIOTECA CENTRAL

NOMBRE DEL ALUMNO:

ADRIANA ROHLES PLASCENCIA.

NOMBRE DE LA TESIS O SEMINARIO

"ANALISIS DE LA EXPROPIACION REALIZADA CON MOTIVO DE  
LOS EJERCICIOS DE SEPTIEMBRE DE 1985 Y SUS RESULTADOS".ACUSE DE RECIBO  
SELLO Y FIRMA DE  
LA BIBLIOTECA'

ESCUELA O UNIVERSIDAD

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CARRERA

DERECHO

FECHA

DIA

MES

AÑO

5

X

1988

- \* Favor de llenar por triplicado con letra de molde
- \* Entregar dos ejemplares de la tesis en la biblioteca central-UNAM
- \* Exigir que le sellen y le firmen las dos copias

justa y previa indemnización."

"En el Derecho Comparado Actual - Derecho Extranjero - la expropiación está regulada orgánicamente. En la generalidad de los países - el nuestro entre ellos - hállase contemplada en la Constitución sentándose las bases fundamentales a que ha de ajustarse." (9)

C.- La expropiación en el derecho positivo mexicano.

No tenemos antecedente alguno del tratamiento que a la figura que nos ocupa se le dió en las diversas culturas prehispánicas.

Los antecedentes más remotos los encontramos en la Colonia.

Siguiendo al Maestro Serra Rojas, (10) podemos señalar los siguientes antecedentes.

Durante el régimen colonial, una de las más antiguas disposiciones expropiatorias es la Real Ordenanza de intendentes.

-----  
(9) MARIENHOFF, Miguel; Tratado de Derecho Administrativo. Tercera Edición, Buenos Aires, Abeledo - Perrot - 1980, pág. 142.

(10) SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Décima Segunda Edición, Tomo Segundo, México, Porrúa, 1983, pág. 301.

No es antecedente de la legislación en México la Constitución de Cádiz de 1812 que fijó el principio que siguió la nuestra de 1814 en su artículo 172 al hacer referencia a las restricciones de la autoridad del Rey, estableció en la fracción II lo siguiente: "No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere 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 de el buen camino a bien vista de hombres buenos." (11)

El artículo 35 de la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 dispuso:

"Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación." (12)

La Constitución de 1824 en el artículo 122 fracción III ordenó:

"El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún par-

-----  
(11) IDEM Pág. 302.

(12) IBIDEM.

ticular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación no podrá hacerlo 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 por el Gobierno." (13).

En las 7 leyes Constitucionales de 1836, Ley 1, artículo II; Ley 3, fracción III y Ley 4a., fracción III, se contenían facultades para la disposición de la propiedad, con las limitaciones necesarias. (14)

En las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, en la parte relativa del título II, artículo 9, fracción XIII se ordenó:

" 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 corresponda, 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.

-----  
 (13) IBIDEM.

(14) IBIDEM.

" Cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación se hará ésto previa la competencia de indemnización en el modo que disponga la Ley." (15)

El estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional, el 15 de mayo de 1856, en su artículo 66 establecía:

" Son obras de utilidad pública las que tienen por objeto proporcionar a la Nación usos o goces de beneficio común, bien sean 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 que hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización." (16)

El artículo 23 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, expresó:

" La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización."

-----  
(15) IBIDEM.

(16) Derechos del Pueblo Mexicano Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, México a través de sus constituciones, tercera Edición, Tomo IV, México, Porrúa, 1985, pág. 20.

La Ley de Expropiación del 6 de julio de 1857 contenía requisitos parecidos.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, ordenaba:

" La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que disponen las Leyes."

(17)

El Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, expresó:

" 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."

(18)

Del anterior párrafo se puede observar que la Constitución

-----  
(17) IBID. pág. 44

(18) IBID. pág. 42

de 1857 no aludió a las autoridades que deben intervenir en la expropiación dejando esta tarea a la Ley ordinaria, a diferencia de la Constitución de 1917 que sí señala dichas autoridades.

Se expidieron algunas Leyes de Expropiación como:

- La Ley del 31 de mayo de 1883 que autorizó al Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880, a la Compañía Constructora Nacional para la construcción del ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte.

- Ley del 3 de noviembre de 1905 autoriza al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales. (19)

D).- La regulación de la propiedad en nuestra Carta Magna.

El artículo 27, párrafo 2o Constitucional, contiene los principios y normas fundamentales que regulan la propiedad

territorial.

Su inclusión dentro del capítulo I del título primero denominado "De las Garantías Individuales", obedece a razones históricas, aunque es ya opinión generalizada que, por su esencia normativa, no debería corresponderle esa ubicación, ya que, más que otorgar derechos al individuo, los restringe en favor de la sociedad, por lo que se le considerará, propiamente, como fuente de garantías sociales.

Sin embargo, históricamente se justifica su presencia dentro del capítulo mencionado, especialmente porque su antecedente constitucional inmediato, el artículo 21 de la Constitución de 1857, si consagraba una garantía individual al declarar inviolable la propiedad, estableciendo los casos de expropiación por causa de utilidad pública. Actualmente ya no se exige la indemnización como condición previa, sino que dicho requisito puede cubrirse después de que el Estado haya ocupado los bienes expropiados a particulares.

Este precepto tiene íntima conexión con los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que se refieren a la protección de la propiedad y la posesión. (20)

-----  
(20) Derechos del Pueblo Mexicano, Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, México a través de sus Constituciones, México, Editor Miguel Angel Porrúa, Tercera Edición, Tomo IV, págs. 10 - 12.

ARTICULO 14.-" A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

ARTICULO 16.-" Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, -- sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas --- aquellas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus -- cómplices, poniéndolos sin demora a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas -- que hayan de aprehenderse y los objetos que se -- buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en -- ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de -- que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y -- papeles indispensables para comprobar que se han -- acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

El artículo 27 Constitucional estuvo sujeto a varias reformas, a través de diversas sesiones en las que se estudiaban cada uno de los párrafos que lo integran. En lo referente a nuestro tema en una de las tantas sesiones que hubieron, en cuanto al precio que debía fijarse como indemnización a la cosa expropiada, se llegó a la conclusión de que el precio se basaría en la cantidad que como valor fiscal figurara en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya fuera que este valor hubiera sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándole con un 10%. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal sería lo único que debería quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observaría cuando se tratara de objetos cuyo valor no estuviere fijado en las oficinas rentísticas. Actualmente se sigue conservando esta disposición.

## II.-PRINCIPALES TEORIAS SOBRE LOS ELEMENTOS ESENCIALES

### QUE DEBE SATISFACER LA EXPROPIACION.

" Existen situaciones en las que el propio Estado necesita para algunas de sus atenciones, bienes que formen parte de la propiedad privada y que no pueda obtenerlos por medio de arreglos contractuales con sus dueños.

Como en tal caso el cumplimiento de las atribuciones del Estado sufriria sensiblemente si los medios necesarios solo fueran suministrados cuando concurre la voluntad de un particular desde tiempos remotos, como ya ha quedado asentado anteriormente, se ha reconocido en la legislación una forma por la que el Estado puede unilateralmente llegar a adquirir esos bienes". (21)

La institución que para el efecto consagran las leyes es la de la expropiación por causa de utilidad pública, el cual junto con la indemnización constituyen algunos de los elementos esenciales para poder llevar a cabo la expropiación, la cual es un medio por el que el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante compensación que al particular se le otorgue por la privación de su propiedad.

Apropiación, del latín Ad Propiatio, indica el apoderamiento

-----  
 (21) FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo, Vigésima Segunda Edición, México, Porrúa, S.A., 1982, pags. 374 - 375.

de una cosa que al entrar en contacto y conexión con la persona que la posee, se establece una relación de propiedad, que solo es válida por la ley, es respetada por los demás y su titular tiene facultades y atribuciones de goce y disposición de la cosa. (22)

Expropiación de Ex, fuera y Propietario, apoderamiento, significa, la extinción de la relación que existía entre el dueño y la cosa, y en consecuencia, la desaparición de las facultades y atribuciones que la ley reconocía al propietario. (23)

Dentro de las principales teorías elaboradas sobre la expropiación se encuentran los Glosadores Martino y Bulgaro. El primero aseguraba que el Príncipe tenía un derecho real sobre la propiedad de los particulares. La naturaleza de dicho derecho era incondicional y absoluta para expropiar, por su parte, el segundo, afirmaba que al Príncipe le asistía un derecho de protección y jurisdicción sobre las propiedades privadas. Ese derecho le facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente, sino tomando como razón una justa causa. - Entre los Post-Glosadores encuéntrase Bartolo, que consideró que la propiedad hallaba en la utilidad pública una limita--

-----  
 (22) CUELLAR, Alfredo B.; Expropiación y Crisis en México, Segunda Edición, México, 1943, pág. 21.

(23) IBIDEM.

ción fundamentalmente moral y que al gobernante y sus delegados, en uso de la Plenitudo Potestatis, podían expropiar, teniendo siempre en cuenta la necesidad pública. Los Glosadores y sus discípulos, habían logrado en Bolonia no solo el renacimiento del Derecho Romano, sino que establecieron la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública mediante justa indemnización. Este concepto fue recogido por España y consagrado en Las Siete Partidas de Alfonso X El Sabio. (24)

En el siglo XVI, la ciencia jurídica, con el descubrimiento de la imprenta que produjo la difusión de ideas avanzadas; con el mejor conocimiento de las ciencias de la historia y de la filosofía, y con una tendencia a la dirección humanística de los estudios, progresó notablemente. Esa evolución de la ciencia jurídica tuvo marcados efectos en el desenvolvimiento de la doctrina de la expropiación. Quedó establecido que solo se legitimaba con la preexistencia de una necesidad pública y con la indemnización correspondiente al valor del bien expropiado. Se consideró que no solo al Emperador tenía la facultad para expropiar, sino que tal derecho asistía a todos los Jefes de Estado, cualquiera que fuera la forma de sus gobiernos pero el progreso más notable fue el de considerar a la expropiación como perteneciente al

-----  
(24) IBIDEM.

derecho público. Se le situó en su campo propio, sin dejar de reconocer que tiene trascendencia y ejerce su influjo -- sobre el derecho privado.

Hugo Grocio (25) trató a la expropiación como una institución absolutamente jurídico-política e intentó dar a su doctrina una fundamentación filosófica, estudiando los orígenes del Estado, del Derecho y de la Propiedad. Consideró que en la naturaleza humana existe un impulso profundo hacia la sociabilidad, que constituye en el hombre, una necesidad insuperable para convivir con sus semejantes. De ese modo se estableció la sociedad; pero para que ésta existiera, fue necesario que reinara el orden y el respeto entre el grupo y de esa manera, y teniendo como origen el instinto de su sociabilidad, nació el derecho natural, que además de otros principios contiene el del respeto a lo ajeno, que después fuera consagrado por el derecho positivo. Los hombres al establecerse en sociedad, nombraron un jefe a quien transmitieron el poder y le prometieron, expresa o tácitamente, someterse a lo que él o la mayoría ordenara. Así se explica Grocio el origen del Estado y por lo que respecta al de la propiedad, dice que en un principio existió la comunidad de bienes, tomando cada quien lo que encontraba para utilizarlo o para consumirlo; pero que esa situación se hizo insosteni-

-----  
(25) Citado por Cuellar Alfredo B., Op. cit., pág. 23.

ble a causa, principalmente, de la ausencia del sentido de justicia y de simpatía recíproca entre los hombres y de esa manera, se originó la propiedad privada, más no como un acto voluntario e individual, sino como un contrato expreso o tácito de la comunidad para respetar lo dividido u ocupado. Pero al originarse la propiedad privada, dice Grocio, no pudo desaparecer el primitivo derecho de la comunidad, que revive en casos de suprema necesidad, como cuando un hombre, para evitar morir de hambre, toma los alimentos que pertenecen a otro, o como cuando por causa de utilidad pública, se expropian los bienes particulares; y es que en todos los derechos privados, inclusive en el de la propiedad existe un doble derecho, el Ius Vulgare y el Ius Eminens.

El primero corresponde a los vulgares, el segundo, a la sociedad; éste preponderará sobre aquél y puede hacerse valer en beneficio de la colectividad.

El Ius Eminens asiste al gobernante, puesto que en él la sociedad al constituirse en estado, le ha delegado esa facultad. Así pues, el Estado tiene el dominio eminente de las propiedades de los particulares, a los que se les pueden sustraer sus derechos adquiridos y perfectos, por razón de pena o usando del Dominium Eminens, que para Grocio no es otra cosa que el derecho que tiene el Estado para expropiar la propiedad privada en beneficio de la colectividad, dando siempre al afectado una indemnización justa.

Vázquez Manchaca (26) rechazaba la teoría del Dominium Emi-  
nens, afirmando que ni aún la Plenitudine Potestates, puede  
sustraer la propiedad de los vasallos, sin que concurren los  
2 requisitos básicos: que se haga por utilidad o necesidad  
pública y que se de merecida recompensa al expropiado.

Vázquez Manchaca preconiza el principio de la supremacía del  
interés público sobre el privado, estando sometidos nuestros  
bienes a la utilidad y necesidad del Estado.

León du Guit (27) justifica la intervención del Estado en la  
propiedad privada mediante la expropiación en sus teorías  
colectivistas invocando la utilidad social y el derecho que  
le asiste para controlar y regular su aprovechamiento como  
único encargado de regir y vigilar por el cumplimiento del  
bienestar común, imponiéndole a ésta las modalidades que --  
crea conveniente para el mejoramiento económico-social afir-  
mando de esta manera su propia existencia y la seguridad de  
su desenvolvimiento y poder.

La doctrina, en general, según Zanobini, en su libro el-  
"Curso de Derecho Administrativo " (28) menciona cinco ele-  
mentos:

-----  
(26) Citado por CUELLAR, Alfredo B., Op. cit. pág. 23.

(27) Citado por CUELLAR, Alfredo B., Op. cit. pág. 24.

(28) ZANOBINI, Guido; Curso de Derecho Administrativo, Bue-  
nos Aires, Arayu, 1954, pág. 295.

- A) Calificación de utilidad pública;
- B) Sujeto expropiante;
- C) Sujeto expropiado;
- D) Objeto expropiado,
- E) Indemnización.

A continuación analizaremos siguiendo al autor, cada uno de estos elementos:

A) UTILIDAD PUBLICA.- El concepto de utilidad pública no es unívoco. Puede variar según el lugar, época y ordenamiento jurídico que se considere.

Lo que es de utilidad pública en un lugar y momento determinados puede no serlo en otros. De aquí que haya podido decirse que el concepto de utilidad pública es contingente, circunstancial. (29)

De acuerdo con nuestro sistema legal, en unos casos la misma Constitución señala las causas que considera como de utilidad pública para basar en ellas la expropiación; pero la regla general es, que las legislaturas son las competentes para fijar en las leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

-----  
 (29) BIELSA, Rafael: Derecho Administrativo. Tomo III.  
 Buenos Aires, Santa Fe, 1947 pág. 442.

Debido a esto surgen problemas diferentes, uno de carácter exclusivamente legal que consiste en determinar si la legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad pública, y otro, de carácter netamente técnico que estriba en definir el criterio con el cual se debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública.

En cuanto al primer problema la jurisprudencia se contradice ya que de acuerdo con el Tomo IV, página 918 de la Suprema Corte de Justicia menciona: " Suponer que la Constitución diera al Legislativo de la Federación o de los Estados, en su caso, la facultad de proceder en materia tan trascendental, en términos absolutos o discrecionalmente siéndoles permitido obrar de un modo arbitrario o caprichoso hasta el grado de ir contra la naturaleza misma de las cosas. . . de aceptar que la Federación y los Estados son los que con autoridad infalible han de definir lo que ha de entenderse por causa directa, de utilidad pública, saldría sobrando, porque equivaldría a borrarlo, el precepto terminante del párrafo segundo del artículo veintisiete que, como preciosa garantía, exige la existencia de esa causa para que proceda toda expropiación ", y concluye diciendo: " es inconstitucional la expropiación declarada, sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los tribunales de la Justicia Federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes. . . que determinen los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de

la propiedad privada. (30)

En sentencia posterior, la misma Suprema Corte ha sostenido que el artículo 27 Constitucional " ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible por consecuencia de ser tratada en el juicio de garantías. De otro modo la Suprema Corte de Justicia se vería precisada a calificar cuándo existe esa autoridad pública para negar la protección federal, y cuándo no existe para concederla, sustituyéndose así a las autoridades a quienes encomendaba esa calificación, atentos los términos del artículo 27 Constitucional antes citado. (31)

Así pues, para dar una correcta solución a la cuestión planteada, es necesario definir previamente si es posible fijar abstractamente un criterio unitario de la causa de utilidad pública, y así la Suprema Corte de Justicia considera como esenciales para la existencia en la citada causa estos dos elementos:

-----  
 (30) FRAGA, Gabino. Op. cit., pág. 381.

(31) IBIDEM.

a) Que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, y

b) Que la cosa expropiada pasa a ser del goce de la propiedad del municipio, estado o nación y no de simples individuos. (32)

De lo anterior se puede deducir que si bien uno de los elementos es bien definido, como lo es, el del adquirente del bien expropiado, el otro es decir, la determinación de lo que es necesidad pública y redunde en beneficio de la colectividad, desplaza el problema hacia el de precisar si la Legislatura puede discrecionalmente apreciar si existe un caso de necesidad pública que imponga ineludiblemente la expropiación.

Resoluciones posteriores a la anterior de la Suprema Corte de Justicia han venido a cambiar el criterio sobre la causa de utilidad pública, diciendo que en sentido genérico, abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, es decir, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que

se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional. En la misma sentencia, la Corte considera que la propia Constitución contiene disposiciones que autorizan expropiaciones en las que no hay sustitución por parte de una persona de Derecho Público en el goce del bien expropiado, tales como las expropiaciones para dotar de ejidos a los pueblos, para fraccionar los grandes latifundios, para la construcción de nuevos centros de población agrícola, que son precisamente los casos que la sentencia considera como de utilidad social.

También se indica en la ejecutoria que no puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que debe entenderse por -- interés público; por interés social y por interés nacional, ya que las palabras " utilidad pública " encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de " utilidad privada ", diciendo que lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera por causas de interés social o nacional, ya que en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.

(33)

-----  
(33) IBIDEM.

Visto lo anterior se entiende que existe siempre el concepto de utilidad pública cuando 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 y se excluyen todos los casos de necesidades privadas que no corresponden al Estado y por la otra parte, se comprenden todos aquellos en que, bien sea por adquisición del Estado, o de grupos sociales o de concesionarios que no son más que agentes del Estado, se satisface una necesidad que el Estado está obligado a atender y que tiene obligación por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a una necesidad, y en el concepto de que poco importa que esos casos varíen, pues basta que el Estado esté dotado de la atribución correspondiente para que pueda considerarse que ellos son una causa de utilidad pública.

Por lo que el Legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla.

Así la Corte ha resuelto " sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, llámese municipio, estado o nación, en el goce de la cosa expropiada, no existe, cuando se trate de beneficiar a un particular. (34)

Las legislaturas tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si estas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante. Una ley de expropiación no puede señalar indebidamente como causa de utilidad pública una situación que no lo sea, por ejemplo, se discute la fracción IX del artículo 10. de la ley de expropiación federal cuando ella beneficia a una empresa particular y no a una empresa pública.

Las legislaturas pueden señalar las mismas u otras causas de utilidad pública, en sus respectivas jurisdicciones, pero siempre ajustadas a la competencia constitucional.

Las causas de utilidad pública señaladas en el artículo 10. de la Ley de Expropiación se discuten al aplicarse a los casos concretos. El poder público puede considerar un caso particular en alguna de las causas legales de utilidad pública y no ajustarse a su sentido teórico general de utilidad pública. (35)

La Ley Federal de Expropiación en su artículo 10., menciona las causas de utilidad pública y que son las siguientes:

I) El establecimiento, explotación o conservación de un

-----  
(35) SERRA ROJAS, Andrés Op. cit., págs. 311 y 312.

servicio público;

II) La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III) El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje; construcción de oficinas para el gobierno federal; y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficios colectivos;

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

V) La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y de los procedimientos empleados para combatir o impedir su propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

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

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

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

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

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

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

XII) Los demás casos previstos por leyes especiales.

La expropiación llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías.

B) SUJETO EXPROPIANTE O SUJETO ACTIVO. El sujeto expropiante o activo son las autoridades competentes para intervenir en la expropiación.

La Constitución de 1857 no determinaba las autoridades que debían intervenir pues solo se limitaba a expresar que la propiedad solo podría ser ocupada por causas de utilidad pública y previa indemnización dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

La Constitución de 1917 vino a precisar cuales son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación.

El párrafo décimo séptimo del artículo 27, indica que al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por la que procede expropiar, al Poder Administrativo la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la Ley, y la de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa necesidad.

Sin embargo, la Constitución no habla expresamente de cuál es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, es decir, la que prácticamente debe llevar a cabo la expropiación del particular y la atribución del bien expropiado a favor del Estado.

Por lo que se han sostenido dos opiniones contrarias:

PRIMERA) Según la cual una vez que la autoridad administra-

tiva ha declarado la procedencia de la expropiación, su ejecución debe realizarse por la autoridad judicial y se funda en el párrafo décimo octavo del mismo artículo 27, según el cual " 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 ". Se sostiene que como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponde por virtud del artículo 27, la aplicación de la parte transcrita del mismo obliga a recurrir a la autoridad judicial.

Esta opinión, es la adecuada como se explica en el capítulo II y 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.

SEGUNDA) Sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, y se aduce como fundamento el mismo--- párrafo décimo séptimo del artículo 27 pues en él, después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar por qué causas de utilidad pública procede la expropiación y que el Poder Administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial, sino en el procedimiento de indemnización, y eso solo por lo

que atañe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objeto cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas. Se sostiene que como es el único momento en el cual se dá intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.

El artículo 30. de la Ley de Expropiación sostiene la segunda opinión y expresa:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Dependencia Administrativa o Gobierno de los Territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva y oportunamente procederá, sin la intervención de otra autoridad a la ocupación del bien afectado e inclusive sin que prevenga ni la audiencia de los afectados." (36)

La Corte erróneamente sostiene que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, ya que el artículo 27 Constitucional no establece tal requisito, sin embargo, si la ley respectiva ordena que dentro del procedi-

-----  
(36) GABINO, Fraga; Op. cit. pág. 380.

miento se dé oportunidad al afectado para que presente sus defensas, hay obligación de seguir ese procedimiento.

La declaratoria de expropiación se publicará en el Diario Oficial y se notificará personalmente a los interesados.

(37)

Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación, y una vez que éste se hubiese resuelto negativamente, o en caso de no haberse interpuesto, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria, salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores; del abastecimiento de ciudades o poblaciones de viveres o artículos de consumo necesarios, o de procedimientos para combatir epidemias, epizootias, incendios, plagas u otras calamidades públicas, o bien de medidas de defensa nacional o mantenimiento de la paz -- pública o de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales o los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues, en todos esos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición y la resolución del recurso de revocación. (38)

-----  
(37) LEY DE EXPROPIACION, Artículo 4o.

(38) IBID, Artículos 6o., 7o., y 8o.

La Ley establece un caso en el cual se puede dejar insubsistente la expropiación y reclamarse por el afectado la reversión del bien de que se trate, y es cuando no se destine al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años. (39)

Este recurso se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio, que haya tramitado el expediente de expropiación de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Ese derecho de retrocesión puede considerarse como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario tiene derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste. (40)

C) SUJETO EXPROPIADO O SUJETO PASIVO. El sujeto expropiado puede ser todo titular de un bien susceptible de expropiación, lo cual es un término muy amplio y así cualquier individuo propietario de algún bien puede ser el sujeto pasivo

-----  
(39) IBID, Artículo 9o.

(40) D'LESSIO: Tomo II, pág. 15.

en una expropiación. Siempre que sea de los bienes dentro del comercio puesto que no son expropiados los bienes de la federación.

D) OBJETO EXPROPIABLE. Pueden ser materia de expropiación todos los bienes, muebles e inmuebles, con excepción del dinero.

La expropiación siempre opera en casos particulares, concretos y limita su acción a los bienes expropiados.

La acción administrativa se encamina a decretar la expropiación total, la ocupación temporal, total o parcial y limitar el derecho de dominio.

En estos casos la extensión de la expropiación tiene por objeto:

- a) Bienes inmuebles;
- b) Limitaciones al derecho de propiedad;
- c) Bienes muebles y expropiación de derechos;
- d) Empresas mercantiles y negociaciones industriales, inspiradas en propósitos de interés social;
- e) Los demás bienes muebles e inmuebles que fije la ley, con excepción de dinero, la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación a que hace referencia el Artículo 27, Fracción XV de la Constitución; las cosas

futuras.

La doctrina no es uniforme en materia de bienes que puedan expropiarse, en ésta y la doctrina francesa la expropiación solo se refiere a bienes inmuebles y por lo que se refiere a los bienes muebles o al simple goce temporal de un inmueble, opera otra institución administrativa, típica de aquel país, que es la requisición administrativa. (41)

E) INDEMNIZACION. Un principio elemental de justicia, la igualdad de los particulares ante las cargas públicas, se quebrantaría si el particular sufriera un gravamen exclusivo, para esos casos el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación, indemnización o justo precio. (42)

La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiaciones es la suma en dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de

-----  
(41) SERRA ROJAS, Andrés; Op. cit., pág. 310.

(42) VILLAR PALASI, José Luis; Justo Precio y Transferencia Coactiva; Madrid, Editorial I.E.P., Núm. 18 Sep-Dic, 1955, pág. 11.

afectación. (43)

Respecto de la época en que debe efectuarse la indemnización, el texto constitucional no la fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán mediante indemnización. Este precepto es diferente del que existía en la Constitución de 1857, en el que se disponía que la propiedad privada sólo podía ser ocupada previa indemnización.

Ha existido una seria controversia sobre si los términos de la Constitución de 1917 tienen el mismo sentido que los de la Constitución de 1857, a pesar del cambio de palabra.

La tesis que sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de la indemnización tal como lo establecía la Constitución de 1857, y que por lo mismo debe ser previa a la privación de propiedad, se funda en las siguientes consideraciones:

a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser con posterioridad.

---

(43) SERRA ROJAS, Andrés: Op. cit., pág. 314.

b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas, simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído por el comprador, pues el Estado no cumple 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, esta significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevee.

La tesis contraria sostiene que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzada de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante", porque el cambio que al emplear esta palabra hizo el término usado por la doctrina de 1857, revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo por lo mismo

necesario que la indemnización sea previa. (44)

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 constitucional, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías. (45)

También ha sostenido la Corte que cuando se trata de funciones sociales de urgente realización, el estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario.

En realidad la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la fecha en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como posterior a la expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestables del estado, y de que se dé una garantía eficaz de que

-----  
(44) GABINO FRAGA, Op. cit. pág. 387.

(45) IBID, pág. 388.

la indemnización ha de efectuarse cumplidamente.

De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas.

La ley de expropiación establece en sus artículos 19 y 20 que el importe de la expropiación será cubierto por el estado o por el beneficiario debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

El Estado debe cubrir las expropiaciones en dinero.

La Constitución previene cuál es el monto de la indemnización que debe recibir el particular en el párrafo 15 del artículo 27. La autoridad que ha de fijar la indemnización, es la autoridad administrativa.

La decisión del Estado en el cual se reconoce obligado a pagar una suma determinada como contraprestación en el caso de expropiación, no supone la existencia de un conflicto, pues malamente puede existir una diversidad de pretensiones cuando la del Estado aún no se fija. Cuando el Estado señala la indemnización, solamente hace reconocimiento de su deuda y la fija tomando la base que establece la Ley. Pro-

piamente el Estado, por medio de esa fijación crea una situación jurídica individual para el particular afectado, haciendo nacer a su favor un crédito por el monto de la suma por la que el Estado se reconoce deudor. (46)

III.- DIFERENCIAS ENTRE EXPROPIACION, CONTRIBUCION Y OTRAS MODALIDADES, QUE EL ESTADO PUEDE IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA POR RAZONES DE INTERES PUBLICO.

Aunque la expropiación como el impuesto constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo existe entre la primera y el segundo diferencias sustanciales, pues mientras que en el impuesto, el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos en la expropiación si existe una compensación de la propiedad de que se priva al particular, ya que la expropiación no constituye, como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equitativamente entre todos los individuos. En la expropiación el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes los afecte en la misma forma. En esas condiciones el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas se contraría si el expropiado fuera el único que tuviera que--

-----  
(46) IBIDEM.

contribuir con su propiedad para un objeto que beneficia a toda la colectividad. Es equitativo que esta reporte también la carga y la forma en que la sufra es por medio del impuesto que sirve para el pago de la compensación que debe otorgarse.

La expropiación por causa de utilidad pública se distingue también de las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada por razones de interés público ( Artículo 27, párrafo 3o., Constitución Federal ).

Esas modalidades constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad de tal manera que, a primera vista aparece que el Estado, al establecerlas esta privando al propietario de una parte de su derecho, lo cual podría considerarse como un caso de expropiación.

Sin embargo existen diferencias de forma y de fondo entre la modalidad y la expropiación. La primera constituye una medida de carácter general y abstracta que viene a integrar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la -- propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados. La expropiación por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial.

Mientras que la expropiación priva a un particular de sus bienes en tanto que esto es necesario al Estado, la modalidad solo afecta el régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquella, puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguardia este encomendado al Estado.

El artículo 830 del Código Civil del Distrito Federal, señala que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, y en todo el capítulo de disposiciones generales en materia de propiedad el mismo Código señala una serie de limitaciones y modalidades que en su conjunto integran el régimen jurídico que norma la situación general del titular del derecho de propiedad, la prohibición de alterar o enajenar sin permiso de la autoridad administrativa las cosas que se consideren notables y características manifestaciones de la cultura nacional; la obligación de cerrar o cercar una propiedad en los términos de las leyes o reglamentos; la prohibición de edificar y plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos, sin sujetarse a las condiciones especiales de los reglamentos de la materia, y la obligación de no construir sino en los términos de las leyes y reglamentos sobre la seguridad y la salubridad en la construcción, son junto con otras muchas de la misma índole, restricciones, modalidades que dan configuración al régimen

jurídico de la propiedad. (47)

La Suprema Corte de Justicia señala las diferencias, diciendo que debe entenderse por modalidad a la propiedad privada, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad, ... La modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho... la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la Nación, lo estime conveniente. En cuanto a los efectos jurídicos de la expropiación no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una substitución de dominio o de uso, por el goce de la indemnización correspondiente. (48)

Por lo que se puede concluir que las diferencias son:

-----  
(47) IBID, pág. 376.

(48) IBID, pág. 377

La modalidad a la propiedad privada supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente y, la expropiación implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del Estado, del expropiado a la entidad, corporación o sujeto beneficiados.

La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación implica la sustitución, del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización.

En la modalidad la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; y en la expropiación se compensan los perjuicios ocasionados mediante el pago del valor de los derechos lesionados.

Existen otras figuras jurídicas que se diferencian en la expropiación como:

- CONFISCACION : Esta al establecerla como " pena " en forma " expresa " se aplica con carácter de " sanción " y no lleva aparejada indemnización o resarcimiento e implica una transferencia coactiva a favor del Estado.

- DECOMISO : Este consiste en una sanción, lo que no ocurre con la expropiación. Tal sanción puede revestir carácter primitivo ( ejemplo, en casos de contravenciones-

aduaneras ) o simplemente policial como ocurre cuando la --  
 autoridad pública dispone al sacrificio de animales afecta-  
 dos de enfermedades contagiosas por culpa de su propietario.

- REQUISA O REQUISICION : Consiste en que esta se pro-  
 duce cuando la necesidad de satisfacer el interés público  
 presenta una " urgencia "; lo que no ocurre en los supuestos  
 de expropiación, pues ésta cuando el caso se produce, cons-  
 tituye el instituto para satisfacer los respectivos requeri-  
 mientos públicos normales.

- SERVIDUMBRE : Mientras la expropiación afecta lo per-  
 petuo del dominio y produce su extinción, la servidumbre  
 solo afecta la exclusividad del dominio y no produce la pér-  
 dida del derecho de propiedad.

- OCUPACION TEMPORANEA : No implica " pérdida " del do-  
 minio al contrario, solo aparea una ocupación de la cosa,  
 de duración temporal, en la expropiación hay una pérdida  
 definitiva del derecho de propiedad. (49)

## CAPITULO SEGUNDO

### I.- ANALISIS DE LA LEY DE EXPROPIACION Y DECRETO EXPROPIA-- TORIO.

#### A. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION.

La Ley de Expropiación es inconstitucional en los siguientes aspectos:

1.- Se viola el artículo 92 de la Constitución, ya que la expedición y promulgación de la Ley de Expropiación adolece de refrendo completo.

En efecto la promulgación de dicha Ley es contraria al artículo 92 de la Constitución, ya que fué refrendada sólo por el C. Secretario de Gobernación y no se hizo lo mismo por los demás Secretarios del ramo a que dicho asunto correspondía y en especial por el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público que en esa época tenía a su cuidado los bienes del Distrito Federal y por consiguiente los bienes adquiridos en expropiación por el mismo Distrito y era también la encargada de pagar la indemnización respectiva por las expropiaciones. Tampoco aparece refrendada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 92 Constitucional de esa época ordenaba:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin éste requisito no serán obedecidos."

Ahora bien, el Decreto Presidencial del 23 de noviembre de 1936, que promulgó la Ley de Expropiación expedida por el H. Congreso de la Unión, fué firmado solamente por el C. Presidente de la República y el C. Secretario de Gobernación, sin que ningún otro Secretario de Estado haya refrendado tal Decreto, a pesar de que era necesario su refrendo en virtud de las variadas ramas de utilidad pública que enumera en su artículo 1.º y que corrobora el artículo 3.º de la misma Ley, cuando dispone que el expediente de expropiación será tramitado por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que se hallaba en vigor el 26 de noviembre de 1936, (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1935) --- debieron refrendar el Decreto promulgatorio de la Ley de Expropiación en cuestión, para que pudiera ser obedecido, el Secretario de Gobernación, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Guerra y Marina, el Secretario de la Economía Nacional, el Secretario de Agricultura y Fomento, el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, así como el Jefe del Departamento del Trabajo, el Jefe del Departamento Agrario, el Jefe del Departamento de Salubridad Pública, el Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, el Jefe del Departamento de Educación Física y el Jefe del Departamento del Distrito

Federal, ninguno de cuyos titulares refrendó entonces el mencionado Decreto Presidencial, a pesar de que el artículo 24 de la misma Ley vigente a la sazón de Secretarías y Departamentos de Estado, establecía en concordancia con el citado artículo 92 Constitucional, que las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República, deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario ó Jefe del Departamento correspondiente, y cuando se refieran a las ramas de la competencia de dos ó mas Secretarías ó Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponde.

2.- La Ley es contraria a la Constitución porque permite en sus artículos 7 y 8 la ocupación ó toma de posesión por el Ejecutivo Federal de los bienes expropiados, sin la indispensable orden judicial, violando así lo asentado en el artículo 27 de Nuestra Carta Fundamental.

Es en este punto inconstitucional la ley, por cuanto que en sus artículos 7 y 8 autoriza al Ejecutivo Federal a tomar posesión inmediata de los bienes expropiados, sin recurrir antes a los tribunales ni esperar orden judicial alguna, con lo cual se infringe la garantía que al respecto consagra el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, cuando establece que:

"el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación ..."

En abierta contradicción con esta clara y terminante disposición fundamental, permiten los artículos 7 y 8 de la Ley de Expropiación, que la autoridad administrativa tome posesión del bien expropiado, sin acudir antes a los tribunales y esperar para ello la orden judicial que exige el mencionado precepto constitucional.

3.- La Ley contiene preceptos contrarios a la garantía de necesaria indemnización que junto con el requisito de utilidad pública establece como protección a la propiedad la Constitución.

Así pues, en nuestra opinión, es inconstitucional la Ley de Expropiación, ya que contradiciendo al segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución que exige que las expropiaciones sólo pueden llevarse a cabo " mediante indemnización ", en su artículo 20, concede al Ejecutivo Federal un plazo de diez años para el pago de tal indemnización, por lo que en el fondo se convierte a la expropiación en una verdadera " confiscación " y no fue esa la mente del Constituyente de 1917, al modificar el texto al respecto de la Constitución de 1857, como se demuestra posteriormente y

aparece además confirmado en la siguiente jurisprudencia número 390 publicada en la página 648 de la Tercera Parte del último apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"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 aquella lleve su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo y de un 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 garantía". (Sem. Jud. de la Fed., 5a. época Tomo XLIX, pág. 1804, Casa del Casino Córdoba; Tomo L, pág. 553, Llaguno Vda. de Ibarquengoitia Paz; Tomo LIII, pág. 154, Terrazas Pedro C.; Tomo LIII, pág. 247, Santibáñez Rafael; Tomo LVI, pág. 116, Haas Hnos. y Cia.)

Es evidente, además, que el citado artículo 20, al permitir al Ejecutivo Federal la demora en el pago de la indemnización hasta por el plazo de diez años, convierte en realidad en ilusoria o ficticia tal indemnización, sobre todo, si se toma en cuenta el proceso inflacionario que deteriora de manera progresiva e incesante el valor adquisitivo de nuestra moneda, sobre todo en la época de crisis que actualmente vivimos, en la que constituye un hecho notorio la circunstancia de que día a día los bienes suben de precio, con el consiguiente deterioro del valor adquisitivo de nuestra moneda, por lo que resulta obvio que no es lo mismo recibir la

indemnización a raíz del acto expropiatorio de manera que el expropiado pueda disfrutar de ella, que recibirla en el plazo precisado por el artículo 20 de la citada ley, que hace nugatoria la garantía de necesaria indemnización ya referida.

4.- El procedimiento de expropiación previsto por la Ley de la materia no respeta la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional.

Después de analizar detenidamente dicho procedimiento vemos que el mismo no respeta dicha garantía individual de previa audiencia, ya que en ninguno de los preceptos de tal ordenamiento se dispone expresamente que el Ejecutivo Federal ciga, antes de decretar la expropiación, a la persona que va a ser afectada con semejante medida, ni contiene tampoco -- disposición alguna dicha ley, que establezca de manera expresa la audiencia previa del afectado antes de la toma de posesión u ocupación del bien expropiado por parte del Ejecutivo Federal, conculcándose así evidentemente la garantía individual de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, puesto que dicha garantía, al igual que la garantía de legalidad, que está consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, no es necesario que se encuentre reiterada en todos y cada uno de los artículos de la Carta Magna, para que queden obligadas a respetarla todas las au-

toridades del país y el Congreso de la Unión y el Presidente de la República al expedir y promulgar la mencionada Ley de Expropiación, en cuyo articulado no se concede absolutamente ningún derecho de audiencia al afectado para que pudiera defenderse de la privación de su propiedad o de su posesión por virtud de la expropiación.

El artículo 29 de la Constitución confirma el necesario e ineludible respeto a dicha garantía individual de previa audiencia y a todas las demás garantías individuales, al prevenir que solamente en los casos extraordinarios contemplados en ese precepto, se puede suspender su acatamiento a las distintas garantías individuales consagradas en la Constitución Federal.

No puede aceptarse que la garantía de previa audiencia se encuentra respetada en la Ley combatida porque ésta establece el recurso administrativo de revocación, en sus artículos 5, 6, 7 y 8, ya que este medio administrativo de impugnación se puede hacer valer hasta que ya está consumado el acto expropiatorio, es decir, con posterioridad a la tramitación del expediente por la Secretaría de Estado que corresponda y después de que el Presidente de la República ha emitido su declaratoria de utilidad pública y el acuerdo de expropiación y ocupación de los bienes objeto de la misma. En otras palabras, este recurso administrativo se otorga después de que se ha dictado en forma definitiva y ejecutado

el acuerdo de expropiación, en tanto que la garantía que establece el artículo 14 Constitucional, tiene como característica la audiencia previa al acto definitivo que priva de sus propiedades y posesiones al gobernado, por lo que tal recurso administrativo constituye a lo sumo grotesca caricatura de la citada garantía, un remedio post mortem, que no satisface las exigencias del artículo 14 Constitucional, puesto que los extremos esenciales de la garantía de previa audiencia suponen que el gobernado tiene conocimiento oportuno de la persona o entidad que gestiona el acto expropiatorio, los hechos que apoya la petición, un plazo razonable para oponer defensas y rendir pruebas y después alegar su mejor derecho, elementos de la garantía de audiencia que han sido señalados desde 1937 por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Semanao Judicial de la Federación, Quinta época, Tomos LII, página 2246 y LXXI página 4156; Informes a los años de 1944, 1946, 1947 y 1950, páginas 63, 61, 26 y 107 respectivamente), posteriormente el Pleno de ese Máximo Tribunal de la República en el amparo en revisión 4820/69, cuya tésis se lee en la página 261 del informe de 1970, reiteró este mismo criterio, y últimamente en el amparo en revisión 849/78 (Informe de 1978, página 316), estatuyó lo siguiente:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.- De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 Constitucional, a fin de que la Ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los

afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa, una segunda que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes, la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto."

Por otro lado, el artículo 1 de la Constitución Federal, manda que las garantías que la misma otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, y es regla del Derecho Constitucional Mexicano que la observancia de las garantías individuales por parte de los gobernantes únicamente queda limitada o restringida cuando el mismo texto constitucional expresamente lo indica.

Ahora bien, no estando constitucionalmente suspendida la garantía de previa audiencia al tenor de lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, y toda vez que el artículo 27 de la misma Carta fundamental de la República en ninguno de sus párrafos suprime o restringe expresamente la garantía de previa audiencia en los casos de expropiación, tal garantía subsiste, despliega íntegramente su obligatoriedad y deben respetarla las autoridades en la tramitación de las expro-

piaciones: esto es así, por la misma razón por la que las garantías de exacta aplicación de la ley, competencia de la autoridad y debida motivación y fundamentación del acto, rigen y se observan en los casos de expropiación, sin que a nadie se le haya ocurrido pensar que deben dejar de acatarse porque no están mencionadas entre los requisitos que el artículo 27 señala para la expropiación. A este respecto cabe también invocar el principio jurídico de que las normas que establecen excepción a la regla general son de interpretación estricta y no pueden aplicarse a caso alguno que no se encuentre expresamente comprendido en ellas, por lo que no habiendo disposición de excepción en el artículo 27 de la Constitución Federal respecto de la vigencia de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la misma Carta Suprema cuando se trata de expropiación, resulta indudable que las garantías de estos dos últimos artículos despliegan toda su fuerza vinculatoria frente a las autoridades, quienes están obligadas a observarlas.

No puede sostenerse que hay diferencia substancial entre garantías individuales y las llamadas garantías sociales, pues en el fondo de ambas está la persona humana, como su destinataria final y única razón para el establecimiento de estas garantías frente al Poder Público. Constituye un sofisma afirmar que las llamadas garantías sociales están por encima de las garantías del individuo, pues el texto de nuestra Constitución Política no establece esa preponderan-

cia; lo que sucede es que una y otra instituciones tienen sus respectivos campos y esferas de influencia, conservando siempre como trasfondo los derechos de la persona humana.

Bajo el anterior orden de ideas resulta palmario que la Ley de Expropiación al no configurar ningún procedimiento para respetar plena y eficazmente la garantía de previa audiencia, viola directamente el artículo 14 Constitucional.

#### B.- VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.

El Decreto Expropiatorio también viola a la Constitución en varios aspectos:

1.- El artículo 27 Constitucional establece la garantía de propiedad a favor de todos los gobernados, misma que no puede modificarse, restringirse ni suspenderse sino en los casos en que lo dispone la propia Constitución, puesto que así está establecido en el artículo 29 de la propia Carta Magna, que autoriza la suspensión de garantías, solamente en los casos de excepción a que el mismo precepto se refiere, en relación con lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Federal.

Ahora bien, es una norma de interpretación de las garantías individuales, en un estado democrático como el nuestro, se-

gún el artículo 40 Constitucional, que ellas deben entenderse según el aforismo jurídico que dice "favorabilis amplianda, odiosa restringenda" (lo favorable debe ampliarse y lo odioso, restringirse), por lo que, de ninguna forma puede llevarse hasta el extremo de la facultad expropiatoria, a manera de convertir en nugatoria la garantía de propiedad establecida por el artículo 27 Constitucional.

En el caso que nos ocupa, el Decreto Expropiatorio resulta violatorio de los artículos 1, 27 y 29 Constitucionales, en virtud de que, so pretexto de una expropiación pretende liquidar a la propiedad privada, lo que no puede hacerse con el lenguaje de la expropiación.

En efecto, en el Decreto Expropiatorio se afectan con tal medida más de cuatro mil inmuebles, es decir, se pretende convertir en una situación de carácter general la inexistencia de la propiedad privada inmobiliaria, lo que no puede hacerse sin conculcar los preceptos constitucionales citados, utilizando solamente como pretexto la facultad expropiatoria, puesto que no se expropiaron uno, dos, diez, veinte o cien inmuebles para satisfacer causas de utilidad pública concretas y reales, sino que muy por el contrario por el gran número de inmuebles expropiados, pareciera que se pretende acabar con la propiedad privada.

2.- El Decreto viola en forma directa el artículo 27 de la Constitución, en su Fracción VI.

El Decreto Expropiatorio establece en su artículo tercero que:

"El Departamento del Distrito Federal procederá a la ocupación inmediata de los inmuebles señalados en el artículo anterior".

Conforme a lo anterior, el Departamento del Distrito Federal tomó posesión inmediata de los inmuebles sin esperar o recabar para ello la necesaria orden judicial que como garantía individual, establece el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero, dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación".

Existe, por tanto, abierta contadicción en el mencionado artículo 3 del Decreto Expropiatorio que permite a la autoridad administrativa tomar posesión inmediata de los bienes expropiados, sin esperar para ello la orden judicial, y la garantía individual de propiedad consagrada en el art. 27

Constitucional que exige para esa toma de posesión una orden judicial que autorice ese acto desposesorio.

3.- El Decreto no respeta la garantía de la necesaria indemnización consagrada en el artículo 27 de la Constitución.

El artículo 5 del Decreto Expropiatorio establece textualmente lo siguiente:

"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".

En el artículo mencionado las autoridades aplican el artículo 20 de la Ley de Expropiación, que es inconstitucional conforme se ha expresado anteriormente, pero más aún el propio Decreto Expropiatorio, también resulta inconstitucional porque simplemente, si bien ordena el pago de la indemnización, establece para el mismo el larguísimo plazo de 10 años, que inclusive es el más largo para la prescripción extintiva de los derechos, violando de esta manera la garantía individual establecida por el artículo 27 Constitucional en el sentido de que la expropiación sólo procede mediante indemnización.

Adicionalmente en dicho Decreto Expropiatorio se establece como una condición para el pago de la indemnización, las posibilidades del Erario, circunstancia que hace nugatorio el derecho a la indemnización que le correspondería a los expropiados conforme al precepto constitucional ya mencionado.

En síntesis el Decreto Expropiatorio, en el aspecto analizado, se traduce en hacer ilusoria o inexistente la indemnización, que como garantía individual, establece el artículo 27 Constitucional, pues no se garantiza su pago, ni se precisa cómo se va a pagar, ni de dónde se tomará lo necesario para hacer el pago y lo que es peor se deja al expropiado en absoluto estado de indefensión, pues el plazo para el pago de la indemnización resulta en realidad indefinido, ya que solamente se establece una fecha límite para el mismo y se hace depender de la condición consistente en las posibilidades del Erario.

El artículo 5 del Decreto Expropiatorio es inconstitucional, puesto que también respecto a él debe aplicarse el criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal en la tesis jurisprudencial No. 390, publicada en la pág. 648, de la tercera parte del último apéndice de jurisprudencia, bajo el rubro: EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE, y que ya ha sido transcrita con anterioridad.

El artículo 27 Constitucional dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y "mediante indemnización". pero la supuesta indemnización, en el presente caso, convierte a la expropiación en una verdadera confiscación cuando, como ocurre con el citado Decreto Expropiatorio actual, solamente se promete al propietario-afectado el pago en un futuro indefinido de una indemnización fijándose al efecto exclusivamente la fecha-límite, en un plazo que no excederá de diez años; pero sin precisarse cómo y de dónde se tomará lo necesario para el pago de tal indemnización y, sobre todo, sin efectuar en realidad ese pago por la referida expropiación, dado que si bien es cierto que por lo regular no es posible hacer simultáneamente a la expropiación el pago de la indemnización, por lo menos dicho pago tiene que efectuarse a raíz de ella y tan sólo después de que transcurra el tiempo estrictamente necesario para la valuación de los bienes expropiados.

Fué esta y no la de aplazar indefinidamente el pago, la mente del constituyente de 1917, al modificar el texto al respecto de la Constitución de 1857, como con toda claridad y firmeza lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, de las cuales solo a título de ejemplo, citaré el texto de dos de ellas:

"INDEMNIZACION.- Aún cuando el artículo 27 Constitucional no exige que la indemnización sea previa, tampoco dice que puede aplazarse, de donde debe inferirse que la expropiación y la indemnización

deben ser simultáneas, y aún en el falso supuesto de que la última pudiera ser aplazada, es evidente que tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, pues sin estos requisitos, la expropiación equivaldría a un despojo que nuestra Carta Magna no autoriza." (Semanario Judicial de la Federación, Quinta época, Tomo VIII, página 508, Pastor Moncada Vda. de Blanco Teodora).

"El artículo 27 de la Constitución Federal de la República dice en su párrafo II: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Como es bien sabido, este mismo precepto se encontraba incluido en el artículo 27 de la Constitución anterior de mil ochocientos cincuenta y siete, aunque con alguna variante, porque en lugar de prevenirse en esa disposición constitucional que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización, se decía que esa indemnización, tenía que ser previa. El constituyente, al establecer esta diferencia, tuvo en cuenta los innumerables tropiezos y graves retardos que sufría todo acto de expropiación al existir la necesidad de fijar previamente la cantidad que debía recibir el dueño de la cosa expropiada, porque este acto originaba discusiones largas sobre el monto de la expropiación, y al ser señaladas por las autoridades ordinarias mediante un largo procedimiento tendiente a determinar el costo que debía alcanzar esa expropiación, al ser examinadas, en la vía de amparo las resoluciones que las autoridades comunes hubiesen dictado a ese respecto, con evidente perjuicio del interés público, porque entre tanto la autoridad no podría disponer de la propiedad cuya expropiación se necesitaba para utilidad general. Este fué el único motivo por lo que el constituyente quiso que esa indemnización no fuese forzosamente previa; pero fuera de esta circunstancia, sin duda alguna que el propio constituyente siguió expresando sus deseos de que la ocupación de la propiedad privada no se llevase a cabo sin que el dueño de la cosa expropiada recibiese la indemnización correspondiente. Pues bien, si el recibo de esta indemnización es una garantía individual, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deban resarcir los perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada no sea ilusoria, sino real y oportuna, para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento

preciso, del acto posesorio por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, si a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y para alcanzar tal fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido." (Semanao Judicial de la Federación, Quinta época, Tomo XLIX, páginas 1807 y 1808, Casa de Casino Cordobés, S.A.)

4.- El Decreto Expropiatorio no justifica la causa de utilidad pública, en los términos exigidos por los artículos 14 y 16 constitucionales violándose así el artículo 27 de la Constitución.

El artículo 27 de la Constitución establece como único motivo posible de la expropiación, la causa de utilidad pública.

Tal parece que la finalidad de la expropiación es entregar el predio propiedad de los expropiados a otros particulares que no han sido determinados específicamente en el Decreto Expropiatorio. Lo anterior no justifica en manera alguna la causa de utilidad pública, toda vez que el segundo párrafo del artículo 27 constitucional ha querido preservar la propiedad privada que no puede ser afectada, molestada o restringida en forma alguna sino cuando se presenta real y efectivamente una causa de utilidad pública, que indudablemente no puede identificarse con la utilidad privada.

Por utilidad pública debe entenderse en este contexto, el beneficio de la colectividad en cuanto tal, por lo que solo

se presenta dicha utilidad, cuando se sustituye la colectividad, llámese municipio, estado ó nación en el goce permanente y definitivo de la cosa expropiada, pero no existe dicha utilidad cuando lo que se pretende es beneficiar a individuos particulares, puesto que priva a uno de la propiedad para entregársela a otro particular, deja necesariamente insatisfecho a quien venía gozando de dicho derecho, puesto que en tal caso, como ocurre con el Decreto Expropiatorio reclamado, el verdadero y último beneficiario de la expropiación es otro particular, que no ha sido determinado.

En este sentido, resulta aplicable la tésis jurisprudencial número 546, que aparece publicada en la página 904 del último apéndice de jurisprudencia, en el tomo correspondiente a la Segunda Sala y que dice:

**UTILIDAD PUBLICA (EXPROPIACION).**- Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado ó Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad ó corporación, pero siempre particular. (Quinta época, Tomo 2, pág. 440.- Montes Avelino y otros.)

Adicionalmente, el Departamento del Distrito Federal cuenta con suficientes bienes inmuebles, de su dominio ó del dominio de los organismos descentralizados creados para ese objeto, como es el caso de Servicios Metropolitanos, con lo que pueden satisfacerse los requerimientos de habitación de

los damnificados, por lo que no existe una relación de causa a efecto ó de medio a fin entre la expropiación decretada en perjuicio de los expropiados, con la solución de los problemas planteados en el Decreto Expropiatorio, en la forma en que lo han hecho las autoridades.

Por otro lado es imprescindible dejar claro, que para que se dé la causa de utilidad pública, que requiere como garantía individual el artículo 27 Constitucional, es requisito indispensable que los bienes expropiados satisfagan íntegra y cabalmente esa causa de utilidad pública de manera inmediata y directa.

Para resolver y aclarar si la calificación que haga el-- órgano ejecutivo de la utilidad pública, dispuesta por el legislador en un caso dado es ó no correcta, es menester tener presente todos los elementos integrantes del régimen jurídico de la calificación de la utilidad pública, toda vez que dicha utilidad pública es la "causa" que justifica la expropiación, ó sea, el "motivo" que da lugar a dicho acto, por lo que la exigencia de que concorra en el caso concreto, esa utilidad pública implica una garantía constitucional a la inviolabilidad de la propiedad.

Por lo tanto, la existencia efectiva y sincera de la utilidad pública que se invoca para disponer la expropiación en un caso concreto es requisito fundamental y esencial para la

expropiación. La Constitución sólo reconoce y admite la expropiación que obedezca a una causa de utilidad pública, por lo que si en algún caso no existiere dicha utilidad pública, la expropiación que se impusiere sería nula. Si así no fuere, la propiedad de los habitantes de nuestro país quedaría a merced del capricho y arbitrariedad de quienes ejerzan el poder en ese momento. Por ello, con sabia previsión el constituyente de 1917 puso freno al ejercicio gubernamental de la potestad expropiatoria.

Pero no entra en el concepto de causa de utilidad pública que es la única que puede hacer posible la expropiación, ni en las locuciones de utilidad pública o necesidad pública o de interés general o social, aquéllos supuestos en que la expropiación se efectúa en interés meramente privado de un particular, pues el verdadero y último destinatario del inmueble expropiado es un particular determinado, como sucede con el Decreto Expropiatorio, puesto que en sus considerandos y en su artículo 1 pretende justificar la causa de utilidad pública por la necesidad de realizar acciones de vivienda, que necesariamente serán en beneficio de particulares, por lo que no se respeta la garantía de la necesaria causa de utilidad pública que exige el artículo 27 Constitucional.

Tampoco queda satisfecha la exigencia constitucional de la calificación de la utilidad pública, que sirve de base a una

expropiación, cuando el órgano ejecutivo, encargado de aplicar la ley, señala de manera genérica el destino de los bienes expropiados, puesto que, para satisfacer los extremos de la existencia del motivo o causa determinante el Decreto Expropiatorio, para cumplir con la garantía de fundamentación y motivación legales, es necesario determinar y señalar con toda precisión en qué consiste la regeneración urbana y el mejoramiento de los centros de población que pretende realizarse, o en qué consiste la realización y conservación de los servicios públicos necesarios y cuáles son éstos y en su caso cuáles son las medidas concretas que se pretenden adoptar para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, debiéndose también especificar el destino de cada uno de los bienes expropiados, por lo que constituye un elemento esencial, a la luz de los artículos 27 Constitucional 2 párrafo y 14 y 16 de la misma Carta Magna, fijar de manera concreta el destino específico del bien expropiado y no de un modo genérico, como de modo indebido el propio Decreto Expropiatorio lo hace, infringiendo de tal suerte los preceptos constitucionales citados.

Con base en las consideraciones jurídicas antes señaladas, para que proceda la expropiación por causa de utilidad pública, paso a analizar a continuación los elementos de fundamentación y motivación que el Decreto Expropiatorio señala, en relación directa con lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional.

En los considerandos de dicho Decreto se indican como causas ò motivos que dan lugar a la expropiación, la necesidad de satisfacer de vivienda a los afectados por los sismos, al igual que reparar los daños causados y acelerar la regeneración urbana del Distrito Federal.

Dichos considerandos son insuficientes para justificar la utilidad pública, puesto que en el Decreto no se menciona ni se demuestra que el Departamento del Distrito Federal carezca de bienes suficientes para satisfacer dicha supuesta necesidad pública de vivienda para las personas afectadas por los sismos, y en cambio, si queda acreditado en el propio Decreto que el destino de los bienes expropiados será para satisfacer, básicamente, la vivienda de los afectados, con lo cual se viola el Artículo 27 Constitucional en cuanto que se priva a alguien de la propiedad para dársela a otro, no satisfaciendo así el extremo de la necesidad pública toda vez que al cubrir la necesidad de unos se priva a otros de dicha necesidad.

Por otro lado, en cuanto a la parte de los considerandos relativa a la necesidad de reparar los daños y acelerar la regeneración urbana, no guarda proporción la causa que dá lugar a la expropiación y la finalidad que se pretende lograr con ello, puesto que existen leyes y reglamentos administrativos mediante los cuales se puede lograr el propósito

final de la regeneración urbana de las zonas afectadas, sin necesidad de recurrir al expediente de la expropiación.

En efecto la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Reglamentos de Construcción y Zonificación contemplan las facultades del Departamento para establecer las medidas de policía administrativa en cuanto a la regeneración urbana, sin necesidad de llegar al extremo de recurrir a la expropiación.

Asimismo, los conceptos de reparación de daños y aceleración de la regeneración urbana son muy ambiguos, y en el Decreto Expropiatorio no se precisa en que consistirá dicha regeneración urbana, ni cuáles son los daños que se pretenden reparar ni cuáles son las graves deficiencias que presenta la Ciudad de México en cuanto a infraestructura básica, servicios, vivienda digna y adecuada, ni tampoco se consigna qué significa ni cómo se realizará el mejoramiento de los centros de población, ni cómo se evitarán los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, según se establece en el artículo 1 del Decreto Expropiatorio, situaciones todas ellas sumamente ambiguas, que no justifican la causa de utilidad pública, ni motivan su existencia en los términos del artículo 16 constitucional.

5.- El Decreto viola los artículos 26 y 27 Constitucionales, en cuanto a la garantía de planeación democrática

y al ordenamiento de los asentamientos humanos.

Es principio general de interpretación el consistente en que las disposiciones constitucionales no deben interpretarse en forma aislada, sino que para comprender adecuadamente su contenido e implicaciones, deben interpretarse en forma sistemática, relacionándose las unas con las otras, pues en la especie deben relacionarse los artículos 26 y 27 Constitucionales en el aspecto que a continuación expresaré.

Por un lado, el artículo 26 de la Constitución establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación y adicionalmente dispone que tal planeación será democrática, lo que constituye una garantía además de social individual, puesto que para su realización prevé la participación de los diversos sectores sociales, de los que debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo, pero todo ello en beneficio de los individuos en los términos del artículo Constitucional. Para ese efecto, el artículo constitucional mencionado, establece que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, en la que además el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la Ley.

Por otro lado, el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional se refiere a las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En el anterior orden de ideas, la ordenación de los asentamientos humanos, que debe realizarse a través del establecimiento de las provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras y de la planeación y regulación de la conservación y mejoramiento de los centros de población, no puede hacerse sino a través de la planeación democrática a que se refiere el artículo 26 Constitucional, con la consiguiente participación de los diversos sectores sociales en la formulación de los planes y programas, en este caso de desarrollo urbano.

En el anterior contexto, el Decreto Expropiatorio resulta totalmente inconstitucional y violatorio de los artículos 26 y 27 de nuestra Carta Magna, en virtud de que en su artículo 10 pretende justificar, sin conseguirlo, la causa de utilidad pública para la expropiación esgrimiendo fundamentalmente las siguientes razones:

Primera: "...la satisfacción de necesidades colectivas originadas con motivo de 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 fenómenos..."

Segunda: "...el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos..."

Tercero: "...la realización y conservación de los servicios públicos necesarios..."

Cuarto: "...y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad."

Todas las razones mencionadas necesariamente atañen a la planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos, así como al establecimiento de las provisiones, usos, reservas y destinos de la tierra urbana, y desde luego se refieren a la ejecución de obras públicas relativas al mejoramiento de los centros de población y de los servicios públicos, por lo que tales acciones y la satisfacción de esas supuestas necesidades, únicamente puede hacerse a través del Decreto Expropiatorio, una vez que tal acción expropiatoria haya sido prevista en los planes y programas de desarrollo urbano, que

deben formularse, con la participación democrática de la población, por exigencia de los artículos 26 y 27 Constitucionales.

En síntesis, como el Decreto Expropiatorio se emitió sin que exista al respecto ningún plan ni programa que lo prevea y mucho menos, sin que se haya cumplido con la garantía constitucional de la planeación democrática, sino que se expidió de sorpresa, a espaldas de la población, resulta violatorio de dichos preceptos constitucionales.

6.-El Decreto no respeta la garantía individual de previa audiencia consagrada en el Artículo 14 Constitucional.

Para la expedición del Decreto no se respetó en lo más mínimo la garantía de audiencia, ya que a los afectados por la expropiación no se les oyó por el Ejecutivo Federal antes de expedirse el Decreto.

Dicha garantía individual de audiencia contenida en el artículo 14 Constitucional, al igual que la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 Constitucional, no es necesario que se encuentre reiterada en todos y cada uno de los demás artículos de la Carta Magna para que queden obligadas a respetarlas todas y cada una de las autoridades del país, y en concreto el C. Presidente de la República, para poder expedir el referido Decreto Expropiatorio, y adicio-

nalmente, menos aún puede tomarse posesión de los bienes inmuebles, sin que previamente se respete la garantía de audiencia a que se ha hecho referencia.

El artículo 29 de la Constitución confirma plenamente el razonamiento anterior, al establecer que solamente en los casos extraordinarios contemplados en ese precepto, se suspenden las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna.

Por lo anterior es evidente que el Ejecutivo Federal y las demás autoridades que refrendaron el Decreto Expropiatorio, al expedirlo y aprobarlo, incurrieron en violación de la garantía individual de audiencia.

7.- El Decreto es inconstitucional al violar el artículo 22 de la misma, que prohíbe la confiscación de bienes.

Por el plazo tan amplio que se señala en el Decreto Expropiatorio, para el pago de la indemnización, viola el Artículo 22 Constitucional, puesto que al no recibir con oportunidad la indemnización, hace nugatorio el valor compensatorio de ella por el acto expropiatorio, toda vez que sufriría un gravamen excesivo sin la justa compensación por la falta de oportunidad en el tiempo de pago de dicha indemnización, sufriendo en consecuencia, una afectación no compatible con la privación a la propiedad por dicho acto ex-

propiatorio, que prácticamente se convierte en un acto confiscatorio.

En efecto, la confiscación, prohibida por dicho precepto de la Constitución Federal, implica la privación de la propiedad, sin indemnización por ello, a diferencia de la expropiación que implica el pago de la indemnización, si no en el momento mismo del acto expropiatorio, si a raíz de él, como ha quedado explicado en el capítulo anterior, de tal suerte que el gobernado pueda disfrutar de la justa indemnización a que tiene derecho y al preverse en el decreto un plazo límite de diez años, y además condicionado a las exiguas -- " posibilidades del erario ", en realidad lo que se está haciendo es hacer nugatorio el derecho a la indemnización, puesto que resulta obvio y además constituye un hecho notorio, el fuerte proceso inflacionario que sufre día a día nuestra moneda, por lo que si la indemnización se paga en un plazo tan largo, equivale a no pagarla, violándose de esta suerte el precepto constitucional ya citado.

En realidad lo que en el presente caso se presenta es una verdadera confiscación, bajo el eufemismo de expropiación por carecer ésta de una efectiva indemnización, según ya se ha dejado establecido en éste inciso y en el subinciso 3o del inciso B que se está desarrollando.

Fracción IV y 126 de la Constitución, en relación con el Artículo 27 Constitucional, así como de los Artículos 14 y 16 de la misma.

Para poder realizar un gasto con cargo al Presupuesto de Egresos correspondiente al Departamento del Distrito Federal, debe existir partida específica que contemple dicho gasto, tal como lo previene el artículo 74, Fracción IV de la Constitución en relación con el Artículo 126 de la misma Ley Suprema.

En efecto, compete a la Cámara de Diputados discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, y por lo tanto, si no existió partida, conforme al presupuesto vigente para 1985, no pueden las autoridades comprometer el pago de una indemnización. En el presente caso no existe la citada partida presupuestal específica aprobada por la Cámara de Diputados, por lo que resulta obvio que no puede hacerse dicho gasto.

Por lo tanto, el Decreto Expropiatorio no satisfizo las formalidades previstas en las dos disposiciones constitucionales que se citan para garantizar la posibilidad presupuestaria para el pago de la indemnización, aunado al hecho de que por dicho decreto se está comprometiendo al órgano legislativo, en este caso la Cámara de Diputados, para efectos de cubrir un gasto con cargo a presupuestos futuros que aún --

no han sido materia de discusión y aprobación por el órgano competente, invadiendo con ello las autoridades la competencia exclusiva que sobre dicha materia corresponde a la Cámara de Diputados, y violando también de esta suerte el artículo 49 Constitucional por lo que toca al principio de separación de poderes.

Los anteriores razonamientos implican además, que con el Decreto Expropiatorio, las autoridades violan el artículo 27 Constitucional, que exige la necesaria indemnización en los casos de expropiación, y en el presente caso no podrá pagarse dicha indemnización, en razón de lo dispuesto por los artículos 74 Fracción IV y 126 de la Constitución, ya citados.

Los preceptos constitucionales antes mencionados, deben tener aplicación en el presente caso, aunque no están dentro del capítulo relativo a las garantías individuales, de la Constitución, en atención a que todos los preceptos de ella se encuentran protegidos al establecer los artículos 14 y 16 de la Carta Magna la garantía de legalidad.

9.- En el Decreto se viola en forma directa el artículo 13 de la Constitución, que establece la garantía individual de igualdad ante la ley.

El artículo 13 Constitucional establece la garantía de i-

gualdad ante la ley, puesto que con toda claridad señala que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y que ninguna persona o corporación puede tener fuero.

La protección que otorga dicho precepto tiene que observarse y respetarse no sólo en materia penal, sino extenderse también a todos los demás terrenos del derecho, y además debe aplicarse no únicamente a las leyes en sentido formal, sino también a las leyes en sentido material, y más aún a todo acto de autoridad cuyos destinatarios sean un grupo de personas, pues no puede tratarse de manera igual a los desiguales, ni de manera desigual a los iguales.

Por otro lado, cuando el precepto constitucional indicado se refiere a que nadie puede ser "juzgado" por leyes privativas, el término "juzgado", debe entenderse con la amplitud que el caso requiere, no simplemente como la decisión de un juez o tribunal, sino también como cualquier acto de autoridades administrativas, que se aplique a un particular.

En efecto, las anteriores circunstancias derivan de que la garantía individual de igualdad ante la ley y ante todas las autoridades ha de interpretarse, a la par que las demás garantías individuales, con criterio amplio y no restrictivo.

En este orden de ideas, el Decreto Expropiatorio resulta

violatorio de la garantía individual de igualdad, por dos razones fundamentales:

a) Con fecha 11 de octubre de ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el consabido Decreto Expropiatorio de 10 de octubre de 1985, conteniendo en su artículo 2o la lista de los bienes expropiados.

En ese Decreto Expropiatorio se hicieron las consideraciones que el Ejecutivo Federal estimó pertinentes, pero posteriormente, por Decreto de fecha 18 de octubre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de octubre del mismo año, se reformó el artículo 2o del Decreto presidencial antes mencionado, para el efecto de modificar sustancialmente la lista de los bienes inmuebles expropiados, quitando muchos de ellos y agregando algunos otros.

El motivo que dió el Presidente de la República en el Decreto modificatorio ya indicado fue simplemente que:

"... se hizo una revisión detallada de 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 recientemente ocurridos en el Distrito Federal, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la ejecución 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, causas de utilidad pública que fueron expresamente mencionadas en el fundamento jurídico y en los conside-

randos del Decreto que se reforma, ha señalado-- que es aconsejable suprimir varios predios de diversas colonias y por otra parte agregar otros predios, que después de un análisis suplementario se estimó que deberían ser afectados para los fines de las acciones de referencia."

Como se ve, las consideraciones que se emplearon para modificar el artículo 2o del Decreto Expropiatorio, en realidad no constituyen sino palabrería hueca, que no resiste el menor análisis, ya que no se explica cuál es la situación concreta de los inmuebles que se excluyeron de la expropiación, ni tampoco cuál es la situación concreta de los nuevos inmuebles que a ella se adicionaron, lo que revela la actuación arbitraria y veleidosa de las autoridades.

b) Una segunda consideración que lleva a la conclusión de que se violó, por las autoridades en el Decreto Expropiatorio, la garantía de igualdad es lo siguiente:

Tanto en los considerandos del Decreto Expropiatorio como en su Artículo Primero, se establece que el destino de los bienes expropiados será para cubrir las necesidades de vivienda de aquéllos que se quedaron sin casa - habitación, con motivo de los sismos acaecidos los días 19 y 20 de septiembre de 1985, asimismo se dijo que 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 colec-

tividad.

Es indiscutible la bondad del propósito del Estado de proporcionar vivienda digna y decorosa a todo habitante de la República, tal como lo marca el artículo 40. Constitucional, pero lo que es desde luego inconstitucional, pues rompe la igualdad de todos los habitantes frente a la Ley, es el hecho de que a alguien se le quite su propiedad para proporcionársela a otro, toda vez que en este caso la expropiación se efectúa en un interés meramente privado de un particular, constituyendo dicho Decreto Expropiatorio un acto arbitrario, puesto que al privar a alguien de su propiedad para dársela a otro resulta que la parte expropiada queda en un estado de desigualdad e indefensión, conculcando su derecho constitucional de propiedad, máxime que el Decreto Expropiatorio, como más adelante se hará mención de manera más exhaustiva no especifica el destino de cada uno de los bienes expropiados.

10.- El Decreto contradice asimismo lo establecido por el artículo 73 de la Constitución.

El artículo 73 de nuestra Carta Magna establece como facultades del Congreso, el legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

Fracción VI-1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo

ejercerá por conducto del órgano y órganos que determine la Ley respectiva.

2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, SERAN SOMETIDOS AL REFERENDUM, y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma ley señale.

En estas condiciones, tratándose de un decreto que evidentemente constituye un ordenamiento legal, le falta el requisito formal del referendum, en los términos de la disposición citada.

11.- Finalmente el Decreto en cuestión viola también lo ordenado por el artículo 92 de la Constitución.

El artículo 92 de la Constitución establece que :

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el -- Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

En el caso concreto del Decreto Expropiatorio no está refrendado en forma completa, como lo exige el precepto constitucional indicado, puesto que si bien fue refrendado por los C.C. Secretarios de Programación y Presupuesto, de Desarrollo Urbano y Ecología y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no lo fue por el C. Secretario de Gobernación.

En efecto corresponde a la Secretaría de Gobernación según el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre otras cosas ( fracción II ), publicar las leyes y decretos que expiden el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República; ( fracción IV ) vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales ; ( fracción XIX )-ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en los casos no encomendados a otra dependencia; - ( fracción XXV ) formular y conducir la política de población; ( fracción XXIX ) conducir la política interior que compete al ejecutivo.

En razón de las anteriores atribuciones del C. Secretario de Gobernación, así como en razón de que éste refrendó la Ley de Expropiación y que además forma parte de la llamada Comisión de Reconstrucción Nacional creada por el Ejecutivo, tal Secretario debió haber refrendado el Decreto Expropiatorio, muy especialmente por cuanto que a él corresponde publicar las leyes y decretos que expiden el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República, como ya se ha dicho, por lo que sólo por esta simple facultad y obligación de publicar los decretos del Ejecutivo, el Secretario de Gobernación debió haber refrendado el Decreto Expropiatorio, que en consecuencia no puede ser obedecido

por falta de refrendo completo.

El artículo 92 Constitucional debe ser respetado en atención además a que la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 constitucionales, implica que se respete todo el orden jurídico, en favor de los gobernados.

**C. VIOLACIONES A DIVERSAS GARANTIAS, COMETIDAS A  
TRAVES DE INFRACCIONES A LEYES SECUNDARIAS.**

Los artículos 14 y 16 de la Constitución, exigen que todas las autoridades respeten la garantía de legalidad y específicamente el artículo 16 de la Carta Magna obliga a las autoridades a fundar y motivar debidamente sus actos.

El Decreto Expropiatorio no se encuentra debidamente fundado ni motivado, ni respeta por ende la garantía de legalidad.

Para que el Decreto Expropiatorio estuviere debidamente fundado y motivado y respetara la garantía de legalidad, se requeriría que cumpliera primeramente con la exigencia del artículo 27 Constitucional, en el sentido de que la expropiación sólo se justifica por una causa de utilidad pública, que debe existir de manera concreta y real y que adicionalmente debe ser probada en el Decreto Expropiatorio de tal suerte que si la causa de utilidad pública no se prueba debidamente, la expropiación resulta contraria al artículo 27

constitucional, así como las garantías de fundamentación y motivación legales y de legalidad, establecidas por los artículos 14 y 16 de la Constitución.

El Decreto también contradice en varios puntos lo ordenado por la Ley de Expropiación:

1.- El Decreto es contrario al artículo 20 de la Ley de Expropiación contradiciendo así al artículo 16 constitucional.

El artículo 50 del Decreto relativo al pago de la indemnización viola el artículo 20 de la Ley de Expropiación, independientemente de su inconstitucionalidad, al no establecer la forma y términos para fijar el monto de la indemnización, elemento igualmente esencial que debe contener todo decreto expropiatorio. En efecto, la Suprema Corte ha reiterado en diversas ejecutorias que todo decreto de expropiación, entre otras cosas, debe tener las bases precisas para fijar el monto de la indemnización, tal como aparece en la Ejecutoria que pueden leerse en la páginas 648-649 de la última compilación de Jurisprudencia de la Segunda Sala del Máximo Tribunal, que la letra dice:

"EXPROPIACION.- Para toda expropiación por causa de utilidad pública, se requieren los siguientes elementos, primero, ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; segundo, declaración de la autoridad administrativa de que en determinados casos, es de utilidad pública esa ocupación; tercero,

diligencias de expropiación que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización .- Quinta Epoca.- Tomo XXVI, pág. 2269.- Rendón de Ibarrondo Eleonor".

Por todas las razones señaladas, resulta que el Decreto Expropiatorio carece de debida fundamentación y motivación, y por lo tanto es violatorio del Artículo 16 Constitucional.

2.- El Decreto es contrario a los artículos 3o y 6o de la Ley de Expropiación y por consiguiente, a la garantía de legalidad del artículo 14 constitucional y a la garantía de debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad competente que establece el artículo 16 Constitucional.

De acuerdo a los artículos 3o y 6o de la Ley de Expropiación es necesario que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado correspondiente forme y tramite un expediente para poder decretar cualquier expropiación, expediente que en el presente caso no formó ni tramitó el Ejecutivo Federal ni ninguna Secretaría, ni menos aún el Departamento del Distrito Federal para decretar de improviso la expropiación en cuestión, como lo demuestra el hecho mismo de que ninguna alusión se hace en el Decreto reclamado acerca de ese inexistente y necesario expediente de expropiación.

Tal expediente era a todas luces indispensable no sólo porque así lo exigen expresamente los citados artículos 3o y

6o, sino también porque sólo mediante la integración de ese expediente se hubieran allegado los datos y los elementos de juicio indispensables para fundar y motivar resoluciones de tanta gravedad e importancia en perjuicio de los afectados como lo es el Derecho Expropiatorio.

Este expediente, además, era completamente indispensable, y en vista del contenido del mismo, el Ejecutivo Federal hubiera fundado y motivado por qué razones sancionaba con la expropiación del inmueble propiedad de varios afectados, y a la vez, por qué otras razones dejaba de aplicar esa misma sanción a otros inmuebles, siendo en el caso necesario que en ese expediente hubiera existido una depuración completa y exacta del padrón o lista de los predios expropiados, de la situación concreta en que se encuentran diversos predios, de los estudios necesarios relativos a los nombres, capacidad económica y circunstancias de los damnificados, el estudio y presupuesto de las viviendas que pretenden construirse o de las obras públicas respectivas y además los datos y estudios periciales para determinar en qué forma debe hacerse el supuesto mejoramiento ó regeneración que se pretende.

En consecuencia, la omisión del expediente de referencia constituye una clara violación a los artículos 3o y 6o de la Ley de Expropiación, y al mismo tiempo otra infracción más a las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 de

la Constitución o sea al principio de legalidad y al principio de la necesaria motivación y fundamentación de los actos de autoridad competente, cuando se trata de privar de sus bienes a un particular.

3.- El multicitado Decreto es contrario a los artículos 10, 20 y 90 de la Ley de Expropiación, y por tanto a las garantías individuales de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Conforme a los artículos 10, 20, y 90 de la Ley de Expropiación, para que exista una verdadera expropiación se requiere no simplemente que se opere un mero cambio de propietario, es decir que escuetamente se desplace el dominio de los bienes en cuestión, del particular al Estado, sino que es indispensable que los bienes expropiados se destinen efectivamente a alguna de las finalidades de utilidad pública señaladas en el artículo 10 de dicha ley, porque si ese destino no se realiza en el plazo de cinco años, se produce la "reversión" prevista en el artículo 90 de la misma ley y retorna entonces el dominio sobre los bienes expropiados del Estado al particular.

Ahora bien en el caso concreto del Decreto Expropiatorio, se hace nugatorio el derecho de reversión ya citado, puesto que no se precisa con claridad ni tampoco de manera alguna el destino que se le dará a los inmuebles que se expropiaron.

En efecto, basta la simple lectura del Decreto Expropiatorio para llegar a tal conclusión, puesto que por un lado se establecen en sus considerandos diversas situaciones, todas ellas imprecisas y genéricas y por otro lado en el artículo 10 del Decreto se aducen los siguientes motivos para el acto expropiatorio:

Primero: La declaración de utilidad pública respecto de la satisfacción de necesidades colectivas originadas con motivo de trastornos interiores, mediante la realización de acciones de vivienda a favor de personas afectadas por dichos trastornos.

Segundo: El mejoramiento de los centros de población dañados.

Tercero: La realización y conservación de servicios públicos necesarios.

Cuarto: Adopción de medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

A pesar de lo anterior en el Decreto Expropiatorio no se precisa ni se menciona siquiera, a cuál de las cuatro finalidades que establece en su artículo 10 se destinarán los inmuebles, lo que implica además de la consiguiente falta de respeto a la garantía de fundamentación y motivación lega-

les, la pretensión de hacer nugatorio el derecho a la reversión consignado en el artículo 9o de la Ley de Expropiación, puesto que no se le dá oportunidad a los expropiados de saber de antemano el destino que se pretende dar a sus inmuebles.

Podemos agregar a lo ya citado la básica y esencial consideración de que no se establecen en el Decreto Expropiatorio quiénes son las personas a cuyo favor se pretenden realizar esas acciones de vivienda, ni en qué consiste el mejoramiento supuestamente pretendido, ni cuáles serán los servicios públicos a que se refieren, ni tampoco cuáles serán las medidas que se pretenden realizar para evitar los supuestos daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; ni tampoco se dice cuáles son esos supuestos daños, todo lo cual hace nugatorio, ilusorio e inexistente el derecho a la reversión porque tales circunstancias son del todo indispensables, que se establezcan con absoluta claridad y precisión en un Decreto Expropiatorio como el que nos ocupa, para el efecto de que el propietario afectado en su oportunidad pueda invocar el derecho de reversión.

De lo antes expuesto, claramente aparece que el Ejecutivo Federal en el Decreto y las demás autoridades que lo refrendaron y pretenden aplicar, infringieron los artículos 1o, 2o y 9o de la Ley de Expropiación por haber ordenado la impro-

cedente e innecesaria expropiación, haciendo nugatorio el derecho de reversión y conculcando por lo tanto en perjuicio de los afectados tanto la garantía de legalidad consignada en el artículo 14 constitucional, como la garantía de necesaria motivación y fundamentación de los actos de las autoridades competentes que consagra el artículo 16 de la Constitución.

4.- El Decreto en cuestión también contradice lo ordenado por el artículo 50 de la Ley de Expropiación violando de esa manera también los artículos 14 y 16 Constitucionales.

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley de Expropiación, es indispensable que toda expropiación identifique por sus nombres a "los propietarios afectados" lo cual no hizo el Ejecutivo Federal en el Decreto de mérito, a pesar de que el Departamento del Distrito Federal conocía perfectamente bien los nombres de los propietarios afectados, cuyos bienes se expropiaban, tal como es posible deducir incluso del simple hecho de que el Departamento mencionado emita las boletas para el pago del impuesto predial a nombre de los propietarios de los inmuebles catastrados dentro de su jurisdicción.

En lugar de que el Decreto mencionara por sus nombres a los propietarios afectados a los que se les expropiaron sus bienes inmuebles, procedió a la inversa y únicamente identificó

los predios afectados, sin señalar a sus dueños, ni tampoco mencionar las razones por las cuales no se señalaban.

Esta omisión de señalar los nombres de los propietarios afectados no pudo suplirse ó purgarse en el Decreto mediante la alusión global ó genérica de los inmuebles afectados en él mencionados y tal vaguedad equivale a una imprecisa "expropiación" que no contempla la Ley de Expropiación, constituyendo una flagrante violación a su artículo 5o por cuanto que no se indica con precisión cuáles son los nombres de los propietarios afectados, que podrían hacer valer en su favor los derechos que la Ley mencionada les otorgue, entrando con ello otra violación más a las tantas veces invocadas y conculcadas garantías individuales establecidas en favor de los afectados por los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política.

## II.- FORMA DE INDEMNIZACION.

### A) BONOS DE INDEMNIZACION.

Como ya ha quedado asentado en el capítulo anterior, la indemnización, es uno de los elementos que debe satisfacer la expropiación, la cual es la compensación en dinero que recibe el expropiado para resarcirlo del daño ó sea la pérdida ó menoscabo que sufre en su patrimonio.

Con motivo del sismo para el pago de la indemnización de los predios expropiados fue necesario que el Departamento del Distrito Federal, emitiera los Bonos de Renovación Urbana del D. F., y que participara también para la fijación del monto de las indemnizaciones la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El Departamento del Distrito Federal emitió los Bonos de Renovación Urbana del D. F., para el pago de la indemnización de los inmuebles expropiados, los cuales tuvieron las siguientes características:

- 1.- MONTO.- Por la cantidad de \$25,000'000.000.00 (veinticinco mil millones de pesos 00/100 M.N.), suma estimada de los avalúos de los inmuebles expropiados, a cubrir a las personas que hubieren sido afectadas.
- 2.- FECHA DE EMISION.- El 12 de octubre de 1985.
- 3.- PLAZO PARA EL PAGO.- Diez años, incluidos tres de gracia, a partir del 12 de octubre de 1985, por anualidades vencidas, en siete pagos.
- 4.- AMORTIZACION.- Los Bonos de Renovación Urbana del D. F. se amortizarán después de los tres años de gracia, por anualidades vencidas en siete pagos, a partir del 12 de octubre

de 1985, de modo que cada una de las 6 primeras amortizaciones sea por el 14% del valor nominal y la séptima por el 16%, según la tabla siguiente:

12 - octubre - 1989	14%
12 - octubre - 1990	14%
12 - octubre - 1991	14%
12 - octubre - 1992	14%
12 - octubre - 1993	14%
12 - octubre - 1994	14%
12 - octubre - 1995	16%

-----  
100%

5.- TASA DE INTERES.- Igual al promedio aritmético de las tasas para depósitos bancarios a 90 días, vigentes en las cuatro semanas anteriores a la fecha de cada pago de intereses.

6.- FORMA DE PAGO DE INTERESES.- El Departamento del D. F. pagará trimestralmente los intereses de los Bonos de Renovación Urbana del D. F., los días 12 de enero, 12 de abril, 12 de julio y 12 de octubre de cada año. El primer cupón de intereses vencerá el 12 de abril de 1986, comprendiendo los intereses devengados durante el periodo semestral que abarca del 12 de octubre de 1985 al 11 de abril de 1986.

7.- VALOR NOMINAL DE CADA BONO.- \$100.00

8.- TRATAMIENTO FISCAL.- Tendrán las mismas características fiscales de los depósitos bancarios a plazo.

9.- NEGOCIABILIDAD.- Aunque serán títulos nominativos se inscribirán en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios ( INDEVAL ) y cotizarán en la Bolsa Mexicana de Valores a fin de que puedan ser objeto de inversión.

10.- DOCUMENTACION.- Mediante un título múltiple, que la Tesorería del Departamento del D. F., depositará en el Instituto para el Depósito de Valores ( INDEVAL ), amparando la emisión total de los Bonos de Renovación Urbana del D. F..

El Departamento del D. F. contratará con el Instituto para el Depósito de Valores ( INDEVAL ), el manejo de una cuenta de emisión en la que se depositará el título múltiple, a efecto de que el propio INDEVAL, se encargue de la asignación, custodia y administración de los Bonos de Renovación Urbana del D. F. y celebre con Bancomer, S.N.C., como agente colocador, un contrato de servicio para los Bonos.

### CAPITULO TERCERO

#### I.- LA PROMOCION A LA VIVIENDA ANTES DEL SISMO DE SEPTIEMBRE DE 1985.

##### A).- La Vivienda.

El derecho a la vivienda es inalienable a la persona. Ha surgido como una respuesta de la sociedad y del Estado a la demanda del hombre por consolidar las condiciones de vida para su desarrollo. Es la base sobre la que habrá de forjarse el hombre y la sociedad en que se desarrolla.

En el caso de México el desarrollo de la actividad en vivienda manifiesta un problema de naturaleza estructural, que se halla vinculado a los bajos niveles de ingreso de grupos mayoritarios de la población y que dificulta el acceso de tales grupos al satisfactor que representa una vivienda digna.

El Estado Mexicano ha venido participando en forma creciente en el impulso a la vivienda aumentando intensamente su acción directa a partir de 1972 con la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores -- (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado) y el Fondo de Vivienda Militar. También deben desta-

carse el fortalecimiento que en ese mismo tiempo tuvieron el INDECO ( Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular ) , la Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal y que culminó, en la segunda mitad de la década de los 70', con el impulso de gran trascendencia a la vivienda de interés social a través del FOVI-FOGA ( Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda y Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía de Créditos Agropecuarios ) del Banco de México y del sistema bancario como mecanismo que había tenido un desempeño importante en 1963-1970. Asimismo un apoyo importante a las clases de bajos ingresos se consigue a través del Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), antiguo instrumento de Banobras, que fue reestructurado en 1981 y reforzado en sus alcances en 1983. (1) Y que en su oportunidad trataremos.

#### 1.- Fundamento Filosófico y Jurídico del Derecho a la Vivienda.

El fin del Estado moderno lo constituye el bien público de los hombres que forman su población. El bien público que debe procurar el Estado consiste en establecer el conjunto

-----  
(1) Procuraduría General de la República, Obra Jurídica Mexicana, Tomo III, México 1985, pág. 2833.

de condiciones sociales, económicas, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo como persona humana y como miembro de la familia, de la fuerza social productiva, del Estado y de la comunidad internacional. La Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas, en 1948, aprobó la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", donde se establece que a todos los miembros de la familia humana corresponden derechos iguales e inalienables. Los derechos del hombre enumerados en la Declaración, comprenden derechos que implican un non facere (no hacer) de los Estados, como los de libertad, y otros que apuntan a un facere (un hacer), como los derechos sociales. La Declaración reconoce el derecho humano al trabajo, un salario suficiente y a una vivienda digna.

Con base en lo anterior, implícitamente se reconoce el derecho del hombre a la propiedad, y concomitante a este derecho está el interés público que restringe al concepto de la propiedad.

En la actualidad se le atribuye al concepto clásico de propiedad un carácter de función social, ya que de su equitativa distribución depende la posibilidad de que el Estado promueva las condiciones necesarias para que toda su población esté en posibilidades de obtener una habitación digna.

En el sistema jurídico nacional, el párrafo 3o del Artículo

27 Constitucional está la facultad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Esas modalidades se pueden traducir en la supresión de algunos derechos reales a la propiedad, como el derecho de usar la cosa, el de disfrutarla, ó el de disponer de la misma.

En el régimen jurídico mexicano, el derecho a la vivienda ha quedado consignado en el párrafo 4o del artículo 4o de nuestra Constitución en los siguientes términos: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

El Estado en su actividad, se constituye también como patrón al igual que los particulares que utilizan un servicio subordinado, por lo cual Estado y particular resultan ser los obligados (sujetos pasivos) a proporcionar vivienda a sus trabajadores.

Para cumplir con dicha obligación, el Estado ha constituido organismos públicos responsables de atender a sus trabajadores y a las fuerzas armadas (FOVISSTE ó ISSFAM, respectivamente.) Por su parte, los patrones convinieron en 1972 la constitución de un organismo público (INFONAVIT) con representación tripartita (trabajadores, patrones y gobierno).

para dar cumplimiento a la obligación antes referida. (2)

## 2.- Antecedentes Legislativos de la Vivienda.

En México en 1865 se establecieron las primeras normas relacionadas con la habitación. En el reglamento del decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera, se establece la obligación patronal de proporcionar alojamiento a los trabajadores. El Programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, consignó la obligación de los patronos de proporcionar alojamiento higiénico a los trabajadores. Posteriormente en el laudo presidencial dictado en 1907, se determinó que los obreros podrían recibir en sus habitaciones a las personas que estimaren convenientes y, por otra parte, que en caso de separación del trabajador por castigo, estaría obligado a desocuparla.

En ese año, el Gobierno del Estado de Chihuahua, expidió la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos, que vino a significar el primer instrumento jurídico especializado en materia de vivienda. Esa legislación además de no haber previsto ningún tipo de mecanismo financiero, tuvo un enfoque paternalista y solo otorgó predios a los trabajadores que se habían distinguido por su dedicación al trabajo.

-----  
(2) Idem. pág. 2834.

Entre los antecedentes normativos que sustentan la acción promotora de la vivienda destacan las correspondientes a las actividades realizadas internacionalmente en el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en 1976.

En el caso de México, la importancia de los resultados de la Conferencia motivó la respuesta que se tradujera en: la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la adecuación de la Ley de Bienes Nacionales, la constitución de la Comisión de Desarrollo Urbano, donde se incorporó la Subcomisión de Vivienda, a la vez que se establecieron nuevas políticas de gobierno y de planeación del desarrollo, que incluyen el tratamiento de los asentamientos humanos, particularmente en los rubros de tierra, vivienda, participación popular e instituciones públicas para su promoción.

En relación a lo anterior el Sistema Nacional de Planeación Democrática de 1982 estructuró a las dependencias y entidades de la administración con un carácter estratégico, se conformó el Sector Vivienda, integrado por las dependencias centrales y las entidades que actúan en el ámbito sectorial, como son: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO); Fondo de la Vivienda Militar del Insti-

tuto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas - (ISSFAM); Programa Financiero de Vivienda FOVI/FOGA (Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social). ( 3 )

### 3.- El Derecho a la Vivienda en el México Contemporáneo.

"La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave del desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos... Se concibe a la vivienda no solo en cuanto a su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador del desarrollo del grupo social en relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas." ( 4 )

Con base en dicho principio, la Política de Vivienda procura renovar su base conceptual y los lineamientos sustantivos para la acción sectorial, a fin de atender integralmente su desarrollo, para que la vivienda cumpla con las funciones que tiene como:

a) derecho social de todos los nacionales;

-----  
(3) Idem pág. 2838

(4) Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo-1983-1988. págs. 244-245.

- b) plataforma para el desarrollo integral del hombre, la familia y su grupo social;
- c) eje y centro del habitat personal, vecinal y comunitario;
- d) satisfactor esencial para la condición de bienestar social y el mejoramiento de la calidad de la vida;
- e) elemento promotor del empleo, del producto y de la riqueza social; y
- f) componente estructurador de los centros de población. (5)

"La política de vivienda toma en cuenta el habitat natural y social donde aquella se constituya en hogar, procurando que el esfuerzo conjunto de sociedad y gobierno cristalice en los siguientes objetivos:

-Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la Acción Directa Pública en los tres niveles de gobierno, y

-Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo de los sectores público, privado y social, por medio de la Acción Popular Concertada." (6)

-----  
 (5) Procuraduría General de la República; op. cit. pág. - 2844.  
 (6) Plan Nacional de Desarrollo; op. cit. pág. 245.

Con base en ello, la Política se inclina al establecimiento de las condiciones necesarias para apoyar la consecución de los objetivos del desarrollo nacional y la superación de las carencias de vivienda, mediante la acción pública directa de vivienda, procurando, a la vez, modificar las bases de su proceso de desenvolvimiento, supeditando su evolución económica al desarrollo social, por medio de la acción popular concertada de vivienda. Asimismo pretende contribuir en el avance hacia la sociedad igualitaria, en el impulso a la descentralización de la vida nacional, y en la protección del empleo y el combate a la inflación, de manera que se logren las transformaciones estructurales que requiere el país, que se aporten soluciones concretas en materia económica y social, y que se inicie una recuperación efectiva del proceso integral de desarrollo, sobre bases diferentes, hacia el cambio estructural en vivienda. (7)

Para el cumplimiento de los objetivos, la Ley Federal de la Vivienda en su artículo 2o determina los lineamientos generales de la política en los siguientes términos:

- 1.- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar al mayor número de personas; atendiendo preferentemente a la población urbana y rural

-----  
(7) Cfr. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988. pág. 29.

de bajos ingresos;

2.- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;

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

4.- La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la interacción de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;

5.- La promoción de la participación activa y responsable de los sectores social y privado, mediante acciones concertadas en donde se establezcan los estímulos correspondientes para canalizar sus recursos y esfuerzos al auspicio de la construcción y mejoramiento de vivienda, así como la construcción y mejoramiento de vivienda en renta;

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

7.- El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

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

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

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

11.- La integración de la vivienda y su entorno ecológico a la preservación de los recursos y características del medio ambiente;

12.- La promoción de actitudes solidarias de la población

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

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

Para fines de su aplicación, en su artículo 4o, la propia Ley establece una serie de instrumentos y apoyos que comprenden:

1.- La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;

2.- Las normas para operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de tierra para vivienda;

3.- Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción;

4.- Las normas y tecnologías para la vivienda;

5.- Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de vivienda;

6.- La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria, y

7.- Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

El Sistema Nacional de Vivienda es el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda. (8)

A través del Sistema se integrará:

- La base normativa jurídica, de política, de estrategia y operación de las respectivas acciones y programas;

- Los distintos sistemas operativos que actúan en cada uno de los ámbitos sectoriales que concurren en la promoción del desarrollo de la vivienda, en un mismo esquema de gestión;

- La base para la acción programática que intersectorialmente se lleve a cabo, estructurando las actividades de los niveles federal, estatal, municipal y comunitario sobre una misma plataforma operativa, y

- Los distintos organismos ejecutores de las actividades y de los programas públicos, privados y sociales, en una estructura orgánica y funcional homogénea y especializada en la promoción de la vivienda.

El Sistema fomentará la conciencia nacional sobre la evolución de la vivienda y las alternativas para promover su desarrollo, auspiciará la decisión democrática sobre la acción de vivienda a realizar, concertará la voluntad política y las responsabilidades, medios y recursos para la acción integral de vivienda, y supervisará su aplicación y gestión institucional. Se inscribirán en él los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de vivienda, los correspondientes planes y programas que formulen los estados y municipios, con la participación de los sectores privado y social, en el marco de los planes de desarrollo

económico y social de las entidades federativas. (9)

Evitará la concentración de las decisiones y de los recursos para promover un desarrollo regional más equilibrado, justo y equitativo en todas las localidades y regiones del país. Promoverá y conducirá la descentralización administrativa del Sector Vivienda para apoyar la descentralización de la vida nacional, y establecerá los instrumentos y mecanismos necesarios para fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno, y de estos con los sectores privado y social, a fin de asegurar que las actividades se lleven a cabo de acuerdo a la voluntad política local de vivienda, de conformidad con la disponibilidad de medios y recursos y a la vocación de las comunidades del país. (10).

El Derecho de la Vivienda se traducirá en realidades concretas mediante la Acción Integral de Vivienda que procura instrumentar en una misma vía de acentuación las actividades y los programas que por ahora operan independientemente, reuniéndolas en un esquema operativo único, cuya ejecución permita cimentar las nuevas bases sobre las que habrá de trascender la evolución del país, de la atención preferente de lo propiamente económico a la atención prioritaria de lo fundamentalmente social, del manejo administrativo de

-----  
(9) Idem, pág. 77-78.

(10) Procuraduría General de la República; op. cit. pág. 2849.

las actividades sectoriales a la función esencialmente política y de gobierno en la promoción, conducción y consolidación de su desenvolvimiento y de la reordenación económica al cambio estructural en el desarrollo de la vivienda".

(11).

La acción integral de vivienda sustentará su ejecución en dos ámbitos centrales de operación: el que propiamente corresponde a la administración pública, y el relativo a las actividades que conjunta o independientemente lleven a cabo en todos los ámbitos, regiones y localidades del país, los sectores públicos, privado y social. Esto significa que la Acción Pública Directa de Vivienda habrá de cubrir lo relativo a la responsabilidad del gobierno, según el marco de acción de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología -- (SEDUE) el de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal, lo respectivo de las Entidades Federativas. En el ámbito del Sector Vivienda, abarca por ahora los rubros de : política de vivienda; tierra para vivienda; autoconstrucción y vivienda progresiva; mejoramiento de la vivienda rural y urbana; vivienda en arrendamiento; sistemas materiales y tecnologías para la construcción; fomento del cooperativismo de la vivienda; promoción y apoyo de programas de vivienda en las entidades federativas; y de coordinación de programas de los organismos públicos de vivienda.

-----  
(11) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, -- 1984-1988, pág. 75-78.

Por su parte, la Acción Popular Concertada de Vivienda habrá de convocar a las diversas instituciones y agrupaciones de los sectores público, privado y social, para su realización, por medio de la actividad intersectorial conjunta, fundada en la coincidencia de intereses de los grupos de trabajadores del campo y de las ciudades, de los empresarios, de los profesionales y de las agrupaciones civiles y comunitarias, con la colaboración amplia de los gobiernos federal, estatal y municipal; asimismo, deberá promover la celebración de un Pacto Social que garantice equitativamente los derechos de los grupos mayoritarios, coordine la canalización óptima de los esfuerzos y recursos intersectoriales, y coadyuve en la institucionalización de los mecanismos de la participación popular para la planeación, promoción y edificación de la vivienda popular. Como plataforma instrumental la Acción Popular Concertada inducirá la formación del Movimiento Popular Cooperativista Constructor de la Vivienda, dado que éste ofrece la mejor opción para sumar el trabajo individual con conciencia colectiva por medio de la autogestión, la autoconstitución y la autoayuda comunitaria, procurando fomentar que por su conducto la sociedad se prepare y acepte hacerse cargo de la atención y solución inmediata de sus requerimientos de vivienda y de bienestar social integral :

(12)

-----  
(12) Procuraduría General de la República; op. cit. pág. - 2851.

La programación de las actividades de vivienda, en relación al tiempo y al espacio, se ha determinado con base en los medios y recursos de que dispondrán las instituciones públicas para el periodo 1984-1988.

" La estrategia establece a corto plazo dar satisfacción a la demanda habitacional generada por el crecimiento de la población. En el mediano plazo continuar con la tendencia constructora de vivienda para atender el crecimiento anual e iniciar acciones de mejoramiento para corregir el déficit actual. Para el largo plazo la estrategia de vivienda abordará las acciones a seguir para modificar las causas estructurales de la problemática de su evolución.

Las políticas de vivienda se orientan a la integración de la estructura productiva de la vivienda popular en cada una de las regiones del país, de tal forma que se desarrolle una autosuficiencia productiva en los espacios y localidades en donde se concentrará la promoción del desarrollo. Mientras mayor capacidad económica tengan los centros de población, se reforzarán los mecanismos públicos que estimulen la participación social en la promoción de la vivienda y reordenen la estructura productiva de la vivienda popular ". (13)

El gasto público asignado a la promoción de la vivienda se-

-----  
(13) Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988, pág. 34-51 y 75 y 76.

canalizará por conducto a las dependencias, entidades y organismos de los tres órdenes de gobierno. Mediante su ejercicio con carácter complementario se apoyará la inversión que realicen en las entidades federativas los sectores público, privado y social.

Los recursos financieros se canalizarán de acuerdo a las prioridades de la demanda de vivienda y a las directrices de la Política Regional del Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia la mayor parte del financiamiento se otorgará en favor de los sectores sociales de escasos recursos de las Ciudades Medias y Centros Rurales de promoción prioritaria, según lo determina el Sistema Urbano Nacional. (14)

Para instrumentar los programas y actividades correspondientes al inicio del régimen del Presidente de la Madrid, en concordancia con el Programa Inmediato de Reordenación Económica se estableció con carácter emergente y especial, el Programa de Vivienda de Acción Inmediata. Su propósito fundamental consistió en acelerar las obras y actividades prioritarias de apoyo a la vivienda de interés social que fueron consideradas como indispensables de llevar a cabo. En este sentido, las principales actividades realizadas permitieron dar continuidad a la edificación de la vivienda terminada y progresiva, a la vez que se apoyó con financiamien -----

-----  
(14) Idem, pág. 34-46.

to la constitución de reservas territoriales, el mejoramiento de la vivienda y la operación de los parques de materiales para su construcción.

En el segundo año de la gestión del gobierno, se estableció el Programa Nacional de Vivienda ( PRONAVEVI ). Sus principales objetivos se refieren a :

- el apoyo prioritario de la vivienda popular progresiva;
- el estímulo a la producción de los insumos de la vivienda;
- el aumento de la cobertura social de las inversiones públicas en vivienda;
- el estímulo a la construcción comunitaria y cooperativista de la vivienda;
- el fomento al empleo, la protección de la planta productiva y el consumo básico en la vivienda;
- la reorientación en la aplicación de los recursos públicos destinadas a vivienda, con base en las disposiciones de la Política Regional; y
- la contribución al ordenamiento, la regulación y la consolidación de los centros de población.

Las directrices básicas del PRONAVEVI dan coherencia e integran las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promueven la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno de las actividades sectoria-

les de vivienda, impulsan la coordinación de las acciones Federación-Estados para fomentar el desarrollo integral de las entidades federativas, motivan la concertación de actividades conjuntas, de compromiso mutuo y de responsabilidad compartida, entre los sectores público, privado y social, e inducen los instrumentos de política económica y social general para normar, regular, conducir y consolidar la evolución de la vivienda, bajo la rectoría del Estado. (15)

Se puede decir que la vivienda es una necesidad básica para el desenvolvimiento de todo ser humano, ya que en ella, se integra la familia, la cual es el núcleo más importante de la sociedad, pues dentro de ésta, se da la convivencia y ayuda a un desarrollo biopsicosocial del individuo, el cual tiene una serie de derechos y obligaciones que el Estado tiene que respetar, realizando en ocasiones actividades en beneficio de los individuos y otras no haciéndolas para no interponerse en los derechos que el individuo tiene por el solo hecho de ser un ser humano, como es la libertad.

Unos de esos derechos es la vivienda a la cual éste tiene derecho a disfrutarla en forma digna y decorosa.

La vivienda del hombre está en función del medio geográfico, de los materiales que proporciona dicho medio, del modo de

-----  
(15) Procuraduría General de la República; op. cit. pág. 2865.

vivir, evoluciona según el grado de civilización y las costumbres, hoy existe el problema de las grandes aglomeraciones urbanas debido al aumento natural de población, al abandono del campo, que limitan el espacio de la ciudad, encarecen los alquileres y dificultan, cada vez más, el proporcionar habitaciones higiénicas y capaces a toda clase de estamentos pero gracias a la ayuda de las actividades de los sectores público, privado y social que se han encaminado principalmente en favor de los grupos de escasos recursos se ha incrementado el trabajo en cuanto a que todos opten a un lugar digno para vivir, y esto se puede reflejar más claramente a raíz de los sismos de 1985, donde estos sectores se han preocupado en la creación de viviendas para las personas que quedaron desamparadas a raíz del mismo.

#### **B) Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares.**

En este subtema se tratará más ampliamente el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares mencionado en el inciso A de éste capítulo, pero para obtener una idea más clara se explicará primero las particularidades de un fideicomiso público con algunos breves antecedentes sobre este negocio jurídico.

El fideicomiso aparece en la vida jurídica de México en el año de 1925, cuando entró en vigor la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

El fideicomiso romano en su forma antieconómica de la substitución fideicomisaria que producía la vinculación a perpetuidad de la propiedad, en manos de diversos herederos sucesivos, nunca llegó a tener vigencia en México porque en su legislación civil, aún antes de la Independencia estuvieron prohibidos estos fideicomisos.

Tanto la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 como las Leyes de Bancos de Fideicomiso y la de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926, le dieron vida al fideicomiso como una operación en la que sólo puede intervenir como fiduciario una Institución de Crédito. (16)

Estas leyes siguen la doctrina planteada por el jurista panameño Ricardo J. Alfaro, cuando define al fideicomiso como "un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con el carácter de fiduciario determinados bienes para que disponga de ellos ó de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario."

En cuanto a la naturaleza jurídica del fideicomiso se hará referencia a los conceptos de negocio fiduciario y fideico-

-----  
(16) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; El Fideicomiso Público en México, México, 1981, pág. 18.

miso.

El negocio jurídico, es un hecho jurídico, que debe catalogarse en la categoría de los actos libres, en los cuales se manifiesta plenamente la autonomía del sujeto, es decir, es un acto de voluntad libre, que tiende a un fin práctico tutelador del ordenamiento jurídico y que produce, como consecuencia de tal tutela, determinados efectos jurídicos.

El negocio fiduciario es aquel en virtud del cual una persona transmite plenamente a otra ciertos bienes o derechos obligándose ésta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita determinada y, como consecuencia de dicha finalidad, obligándose a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o revertirlos al transmitente.

Las principales características del negocio fiduciario son:

- 1.- Unidad de negocio
- 2.- Transmisión plena de bienes y derecho, y
- 3.- Afectación a un fin.

1.- Unidad del negocio.- El negocio fiduciario es un negocio único formado por dos relaciones: una real, que hace posible la transmisión de un bien ó un derecho del fiduciante al fiduciario y una relación obligatoria por la que el fiduciario se encuentra constreñido frente al fiduciante de retransmitir ese bien ó derecho ó de transmitirlo a un ter-

cero.

2.- Transmisión plena de bienes y derechos.- La transmisión que se realiza en virtud de la relación real del negocio fiduciario, es una transmisión plena; si se trata de bienes se transmite la propiedad y si se trata de derechos la plena titularidad.

3.- Afectación a un fin.- La realización personal en el negocio fiduciario implica la obligación impuesta al fiduciario de afectar los bienes ó derechos recibidos a un determinado fin de carácter lícito. (17)

Por lo anterior se puede concluir que el fideicomiso es una especie del negocio fiduciario.

En el fideicomiso, el fideicomitente transmite ciertos bienes ó derechos al fiduciario quien se obliga a destinar los bienes ó a ejercitar los derechos para la obtención de una finalidad lícita y determinada, en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario, con la obligación, una vez cumplida dicha finalidad, de retransmitirlos al fideicomitente ó bien de transmitirlos al fideicomisario.

Los bienes que recibe el fiduciario en la celebración de los

-----  
(17) Idem pág. 20

fideicomisos, no ingresan a su patrimonio personal, sino que se crea un patrimonio autónomo, diferente para cada operación. Por tanto el fiduciario será titular de tantos patrimonios, como fideicomisos en los que intervenga. (18)

Por lo anterior se puede definir al fideicomiso como un negocio jurídico fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos, para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.

Los elementos del fideicomiso son:

- A) Personas
- B) Materia
- C) Fines
- D) Forma

A) Personas.- Los sujetos que intervienen en el fideicomiso son tres:

- a) fideicomitente
- b) fiduciario y
- c) fideicomisario

a) Fideicomitente: es la persona que constituye el fideico-

-----  
(18) Idem pág. 25.

miso y destina los bienes ó derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.

b) Fiduciario: es la persona que tiene la titularidad de los bienes ó derechos fideicomitidos y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso, a través del ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente.

c) Fideicomisario: es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso. De acuerdo a la ley pueden ser fideicomisarios las personas físicas ó jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso. (19)

B) Materia.- Puede ser objeto del fideicomiso cualquier clase de bienes que se encuentren dentro del comercio ó cualquier clase de derechos que no sean de ejercicio personalísimo y por lo tanto intransmisibles. (20)

C) Fines.- Puede ser fin del fideicomiso, cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada.

Son las actividades jurídicas que realiza el fiduciario, por

-----  
(19) Ibidem

(20) BATIZA, Rodolfo; El Fideicomiso. 3era edición, México, Porrúa, S.A., 1976. págs. 161 y s.s.

instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente.

D) Forma del Fideicomiso.- Los elementos formales constituyen la manifestación externa que debe revestir el fideicomiso.

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso debe constar por escrito y revestir las formalidades especiales según se trate de un acto entre vivos ó de un testamento. Cuando el fideicomiso se establece por acuerdo expreso de las partes debe ajustarse a los términos de la legislación común, sobre transmisión de los derechos de propiedad de los bienes que sean en fideicomiso.

Si el fideicomiso consta en un testamento, deberá sujetarse a las formalidades propias del tipo especial de testamento de que se trate. (21)

En ocasiones se constituye por disposición expresa de la ley, cuando por este medio se crea un patrimonio que venga a satisfacer las necesidades de un determinado grupo ó clase social. Así, el fideicomiso deja de ser una simple forma

-----  
(21) Idem pág. 180

constructual y a través de una disposición legislativa, desempeña una función social para proteger los intereses de ciertas clases ó grupos sociales que se encuentran impedidos de llevar adelante su normal desenvolvimiento como miembro de una comunidad. Estos fideicomisos se constituyen generalmente por el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien aporta los fondos ó en su caso los bienes que constituyan el patrimonio del fideicomiso, se determinan los fines a los cuales se deberán destinar tales bienes; se señalan a los fideicomisarios, ó se precisan las bases para su designación, y también se constituyen comités técnicos que regularán la inversión de los bienes fideicomitados, para que el fiduciario pueda dar fiel cumplimiento a las finalidades previstas en la ley que crea el fideicomiso correspondiente. (22)

Dentro de la Administración Pública Paraestatal ó Descentralizada, surge el fideicomiso como una entidad sin personalidad jurídica propia, cuya finalidad es la administración de una empresa, entendiéndose por ésta, la forma que revisten ciertas entidades jurídico económicas que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial. Hay en el fondo un interés público que mueve a la Administración a prestar ó proporcionar bienes ó servicios de tipo económico, industrial ó comercial.

-----  
(22) El Fideicomiso Público; op. cit. pág. 33

Los fideicomisos de este tipo han surgido en la vida jurídica con el objeto de resolver problemas nacionales de carácter económico, social y cultural de nuestro país, dándose la titularidad de bienes o derechos a las Instituciones Fiduciarias.

En el fideicomiso de la Administración Pública, el gobierno federal o una entidad con personalidad jurídica propia como fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos a una Institución Nacional de Crédito como fiduciaria, quien se obliga a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario. (23)

En relación al fideicomiso existe una legislación de carácter mercantil, que es de aplicación general y por lo tanto, rige para todos los fideicomisos; y en los relativo a los fideicomisos integrados a la Administración Pública Parastatal, existe una legislación específica, de carácter administrativo, acorde con la finalidad del interés público que los mismos deben cumplir.

Esta figura al ser utilizada por el Estado hará el logro de sus fines, adquiere marcadas diferencias a las tradiciona-

-----  
(23) Idem; pág. 35.

nales; entre las que se pueden mencionar:

- 1) Es la legislación de carácter administrativo la que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos, aún cuando los principios fundamentales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Bancaria entre otras, también le son aplicables.
- 2) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre será titular de uno de los elementos personales de esta figura, el fideicomitente, situación que no podrá variar cuando sea el Gobierno Federal quien constituya el fideicomiso.
- 3) El patrimonio fideicomitado se forma con dinero u otros bienes del Estado que en última instancia provienen de importantes contribuciones de los ciudadanos, por lo tanto los fideicomisos sólo podrán constituirse con base en un interés público.
- 4) El fideicomiso creado por el Gobierno Federal se debe a un fenómeno de publicitación de ésta Institución.
- 5) La Secretaría de Programación y Presupuesto sin ser un elemento personal constitutivo del fideicomiso interviene, tanto en su constitución e incremento, como en su

modificación y disolución; en las dos primeras acciones siendo conductor de la autorización del Presidente de la República, y en las últimas haciendo la proposición respectiva ante el Ejecutivo Federal. La iniciativa de incremento, modificación o disolución puede provenir de diferentes fuentes:

- a) El Presidente de la República
- b) El coordinador del Sector correspondiente; por sí o a petición de la Institución de Crédito que funja como fiduciaria.
- c) La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del Sector.

Si la iniciativa proviene de la fiduciaria, cuando la ley o el acto constitutivo del fideicomiso así lo faculten, o bien de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en ambos casos esta debe recabar la opinión del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que funja como responsable del Sector dentro del que se encuentre agrupado el fideicomiso y la de Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

- 6) El Gobierno Federal conserva una atribución significativa sobre los fideicomisos de la Administración Pública, pues ejerce sobre ellos la supervisión administrativa señalada en diversos ordenamientos legales ---

( Ley General de la Deuda Pública , Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ). (24)

El fideicomiso de Fondo de Habitaciones Populares tiene atribuciones específicas en relación al suelo, sobre todo el financiar su urbanización con destino a vivienda para no asalariados.

Estimada la brecha entre la población que demanda su ámbito físico-espacial, que presta servicio para que las personas desarrollen sus funciones vitales básicas y la disponibilidad de dicho espacio, el deterioro de las viviendas disponibles, que debiendo ser sustituidas no lo son, la demanda de vivienda insatisfecha se convierte en uno de los principales obstrutores del desarrollo urbano y se constituye uno de los campos a donde puede confluir el fideicomiso público en México.

En el mes de abril de 1981, el país enfrentaba un déficit de 2.8 millones de viviendas, de las cuales 1.8 millones se atribuyen al incremento poblacional y 9.6 millones a requerimientos de reembolso de aquellas construcciones que se encuentran en tal grado de deterioro que no soportan un mínimo de seguridad.

-----  
(24) Idem; pág. 37.

Con ello se puede afirmar que de cada cuatro familias mexicanas, una carece de vivienda o se encuentra en situaciones deplorables. (25)

C) El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.

Mediante acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su anterior carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, proceder a realizar los actos necesarios a efecto de constituir el fideicomiso: Fondo de Habitaciones Populares, con el objeto de financiar la construcción y mejoramiento de vivienda y conjuntos habitacionales populares, programas de vivienda popular de los organismos del sector público, así como los formulados por los gobiernos estatales y municipales entre otros, formalizándose dicha constitución mediante contrato constitutivo fechado en mayo de 1981.

El Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso, Fondo de Habitaciones Populares, acordó realizar los trámites conducentes a efecto de modificar los fines del fideicomiso, con los propósitos fundamentales, de prestar apoyo racional y eficiente al compromiso del Estado, de dar acceso al suelo para vivienda a la población de escasos recursos, así como desarrollar sistemas de producción y dis-

tribución de materiales básicos de construcción que permitieran abaratar los costos y adecuar los sistemas y tecnologías constructivas de vivienda popular.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda ----- 1984-1988 en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, señala dentro de los lineamientos básicos para la instrumentación de la estrategia de vivienda la necesidad de reorientar, impulsar, modernizar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda a fin de ampliar el acceso social a éste mínimo de bienestar.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, es el fiduciario en el fideicomiso, Fondo de Habitaciones Populares y se le autorizó para modificar el contrato constitutivo, por lo cual el fideicomiso se denominó " Fideicomiso Nacional de Habitaciones Populares " (FONHAPO). El fideicomitente es el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los fines del fideicomiso fueron:

A) Financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades:

- 1) Reserva territorial
- 2) Lotes y/o servicios

- 3) Vivienda progresiva
- 4) Vivienda mejorada
- 5) Vivienda terminada
- 6) Apoyo a la producción y,
- 7) Distribución de materiales.

Estos programas se llevaron a cabo mediante el establecimiento de las siguientes líneas de crédito:

- 1) Promoción , estudios y proyectos.
- 2) Adquisición de suelo.
- 3) Urbanización.
- 4) Edificación
- 5) Apoyo a la construcción.

B) Financiar los Programas de Vivienda de los Organismos del Sector Público, Federal, Estatal y Municipal; Sociedades Cooperativas y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular.

C) Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento.

D) Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares.

E) En general promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

El fideicomiso contó con un Comité Técnico o de distribución de fondos, que estuvo integrado por un representante de:

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien lo presidió.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Del fiduciario del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda;
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, quien concurrió a las sesiones con voz pero sin voto.

Se contó con un órgano integrado por un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con voz pero sin voto.

## II.- PROGRAMA EMERGENTE DE RENOVACION HABITACIONAL.

### A) Comisión Nacional de Reconstrucción.

Esta comisión se creó por decreto presidencial el día 3 de octubre de 1985, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como órgano de consulta y participación en

las acciones de los sectores público, privado y social, realizaron en el ámbito nacional para enfrentar y resolver los problemas causados por los movimientos sísmicos del 19 y 20 de septiembre.

Se reconoció que las enormes y complejas consecuencias de los sismos no podrían ser atendidas únicamente por el Gobierno de la República y que la Nación requería de una participación activa de las fuerzas más dinámicas y representativas de la sociedad para continuar atendiendo la emergencia, e iniciar, en forma simultánea, el proceso de la reconstrucción nacional.

La Comisión Nacional de Reconstrucción estuvo integrada por:

- El Presidente de la República, quien lo presidió;
- Aquellos servidores públicos del Gobierno Federal, cuya participación consideró conveniente el propio titular del Ejecutivo, según los asuntos de que se trate;
- Un representante del Congreso del Trabajo;
- Uno de la Confederación Nacional Campesina;
- Uno de las Organizaciones Empresariales;
- El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- Uno de la Unión Mexicana de Asociaciones de Ingenieros; y
- Un representante del Colegio Nacional.

Cada representante contó con un suplente, siendo el del Rector de la Universidad Nacional, aquel que designará la Asoc-

ciación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

El Secretario de Programación y Presupuesto fungió como Secretario Técnico. (26)

A fin de lograr el proceso de la Reconstrucción Nacional, la Comisión definió un esquema de trabajo, que consideró, entre otros aspectos la integración de los siguientes Comités:

1.- Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

El Comité, en su carácter de auxiliar de la Comisión Nacional de Reconstrucción, tuvo por objeto apoyar la oportuna y eficaz movilización de los organismos de seguridad y asistencia social y de los cuerpos de las fuerzas armadas, así como de grupos de voluntarios nacionales y extranjeros.

Del conjunto de tareas realizadas por este Comité, destaca la proposición de las acciones que se llevaron a cabo en materia de vivienda sobre los predios expropiados en el centro de la Ciudad, bajo la responsabilidad del Organismo Renovación Habitacional Popular, con lo que se brindó a las familias damnificadas la oportunidad de contar con un patrimonio.

-----  
(26) ESCUELA LIBRE DE DERECHO. Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 10, Número 10, México, 1986, pág. 145.

## 2.- Comité de Descentralización.

Como órgano de consulta y participación para auxiliar a la Comisión Nacional de Reconstrucción, se establece el Comité de Descentralización con la finalidad de propiciar que las acciones de los sectores público, social y privado se lleven a cabo en el marco de las tareas de reconstrucción, estén orientadas efectivamente al fomento de la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional, por lo que tuvo a su cargo ampliar el espacio de diálogo entre el gobierno y los sectores sociales para fomentar una discusión plural en torno a la necesidad de modificar las tendencias centralizadoras de nuestro desarrollo. Los trabajos del Comité, permitieron alcanzar un consenso en concebir la descentralización como una transformación política que refrenda la vigencia del pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía municipal.

## 3.- Comité de Asuntos Financieros.

Se integra como órgano de consulta y participación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, con la finalidad de propiciar que las acciones de todos los sectores se orienten a la promoción, captación y movilización de los recursos financieros internos y externos que requiera el esfuerzo de reconstrucción, dentro de las posibilidades y exigencias de la política económica general.

#### 4.- Comité de Auxilio Social.

Se establece como órgano de consulta y participación, para auxiliar a la Comisión Nacional de Reconstrucción cuyo objeto fue atender a los sectores sociales más afectados por los sismos, encauzando dicho Comité sus actividades al restablecimiento de los servicios públicos; coordinar las acciones de reconstrucción de escuelas; formular programas preventivos de seguridad escolar; reconstrucción de la red hospitalaria; reordenación de los servicios de salud de la zona metropolitana de la Ciudad de México; descentralización de la infraestructura y reforzamiento de los servicios locales; atención de las necesidades de las familias que sufrieron la pérdida de sus habitaciones, y restablecer los empleos de quienes vieron afectada su fuente de trabajo, evitando el cierre de empresas y salvaguardando los derechos laborales. Dentro de este Comité se crearon las coordinaciones de educación, de salud, de empleo y de vivienda.

#### 5.- Comité de Coordinación del Auxilio Internacional.

Se integra el Comité de Coordinación del Auxilio Internacional como órgano de apoyo a la Comisión Nacional de Reconstrucción para el ágil desempeño de sus funciones, siendo el instrumento de coordinación de la Comisión, en el ámbito externo para la promoción del auxilio internacional que la propia Comisión determinó necesario para atender las prioridades y contribuir a la ejecución de los programas de reconstrucción nacional, provenientes de los gobiernos y dis-

tintos sectores de estados extranjeros, organizaciones internacionales gubernamentales y personas y organismos de carácter privado, así como de entidades foráneas, estableciendo un mecanismo de coordinación con el Comité supervisor de los donativos destinados a la atención de damnificados y reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo, a fin de asegurar el uso adecuado y oportuno de ese auxilio internacional, incluyendo su debida distribución.

#### 6.- Comité de Prevención de Seguridad Civil.

Es el órgano auxiliar de la Comisión Nacional de Reconstrucción encargado de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de los ciudadanos, en caso de desastre. Se determinan sus funciones y se ordena el diseño de un sistema nacional de protección civil como un conjunto organizado de preceptos legales, programas, estrategias, organizaciones, actividades, manuales de operación y de procedimientos, tendientes a lograr la protección de la población civil en caso de desastre, su adecuada organización para que participen activamente en prevenir, controlar ó disminuir sus consecuencias dañinas y lograr la rehabilitación y reconstrucción mediante la coordinación de los sectores público, social y privado para hacer frente a desastres de gran magnitud regional nacional. (27)

-----  
(27) Idem pág. 145.

El 11 de agosto de 1987, se publica en el Diario Oficial de la Federación la extinción de la Comisión Nacional de Reconstrucción, así como de los Comités afines que se mencionaron, puesto que los objetivos tanto de la Comisión como de los Comités se han cumplido en lo fundamental y de que la situación de emergencia que motivó su creación ha quedado superada, habiéndose incorporado en los programas normales a cargo de la Secretaría de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de Educación Pública, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, así como del Departamento del Distrito Federal, las funciones de dichos órganos colegiados, ya no se justifica la permanencia de estos dentro de la Administración Pública Federal.

Para garantizar las acciones emprendidas por la Comisión y los Comités, así como el seguimiento de los acuerdos adoptados en su oportunidad por dichos cuerpos colegiados, en los programas de trabajo de cada una de las dependencias mencionadas, se han previsto y establecido los mecanismos correspondientes.

## B) Renovación Habitacional Popular.

### 1.- Naturaleza Jurídica.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, el organismo público descentralizado denominado Renovación Habitacional Popular se encuentra inserto dentro de la forma de

administración denominada descentralización como estrategia para contrarrestar la excesiva centralización de la administración pública.

La centralización consiste en una situación de dependencia que existe entre todos los órganos administrativos, los cuales se encuentran jerárquicamente ligados al más alto funcionario público que es el Presidente de la República.

Por razones de orden jurídico, político, práctico ó económico, el Estado, quien cada día interviene en más actividades, ha creado una serie de organismos que se encargan de desarrollar por cuenta de aquel, diversas funciones. Estos organismos siguen dependiendo del Presidente de la República, pero adquieren autonomía, personalidad y patrimonio propios.

(28)

La descentralización administrativa implica desligar del poder administrador ciertas tareas para que su cumplimiento se haga en forma especial y separada por organismos administrativos, por tal motivo descentralizados. (29)

-----  
(28) MARTINEZ VERA, Rogelio; Nociones de Derecho Administrativo, Quinta edición, México, Banca y Comercio S.A., 1978, pág. 165.

(29) NAVA NEGRETE, Alfonso; Derecho Procesal Administrativo, s.e. México, Porrúa S.A. 1959, pág. 120.

La descentralización es una forma de organización administrativa de derecho público por la cual se crean entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios de las que el Estado se sirve para la realización de determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Ejecutivo Federal, pero sujetos en múltiples aspectos a su autoridad, dirección y orientación. (30)

Las diferencias fundamentales de esta forma de administración con la centralización consisten en :

1.- La centralización conserva la unificación y subordinación de todos los órganos, al Ejecutivo Federal y el órgano no tiene una personalidad distinta a la del Estado; en cambio en la descentralización el organismo público se separa de la unidad administrativa con apoyo en una ley, por medio de la cual se le responsabiliza de sus actos y se le da personalidad y patrimonio propios.

2.- Las ordenes de los titulares son transmitidas a través de los diversos órganos de la administración sin que nadie tenga facultad para desvirtuarlos ó destruirlos, con excepción de los propios titulares que las dictaron; en tanto que la relación que existe entre el Ejecutivo Federal y el orga-

-----  
(30) ALESSI, Renato; Instituciones de Derecho Administrativo, Bosch, Tercera edición, Tomo I, Barcelona, 1970, pág. 54.

nismo descentralizado está exclusivamente relacionada con su vigilancia y orientación política, técnica y administrativa.

El patrimonio de estos organismos se puede constituir de fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico. (31)

## 2.- Creación del Organismo Público Renovación Habitacional Popular.

Los fenómenos sísmicos ocurridos en el Distrito Federal, provocaron la pérdida de vidas humanas y daños materiales que generaron una situación de emergencia afrontada mediante la movilización conjunta y solidaria del gobierno y la población. Por lo que fue necesario fortalecer las bases institucionales para encauzar las tareas de reconstrucción con apoyo en criterios de desarrollo social y económico en beneficio de las clases populares de escasos recursos económicos y que no estuvieran protegidas por los diferentes organismos públicos de vivienda, mencionados anteriormente.

Las necesidades de vivienda de la población del Distrito

-----  
(31) MARTINEZ VERA, Rogelio; op. cit., pág. 188.

Federal, especialmente de escasos recursos, se incrementaron notablemente a raíz de los sismos.

El Plan Nacional de Desarrollo establece que las acciones de construcción, rehabilitación y reforzamiento de la vivienda exigen el concurso y participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de los sectores social y privado a través de instrumentos de coordinación y concentración para optimizar y complementar recursos y esfuerzos hacia el objetivo de la reconstrucción.

Para lograr los propósitos de Renovación Habitacional del Sector Popular de escasos recursos en el Distrito Federal, fue necesario prever la regeneración y reordenación urbana y la regularización en la tenencia de la tierra, así como evitar la especulación con la propiedad inmueble, la peligrosidad de las construcciones y el acaparamiento de insumos para la construcción.

Se realizaron programas de vivienda popular en las áreas dañadas por los sismos, que permitieran la adquisición en propiedad por los vecinos de las unidades habitacionales que construyeron o regeneraron y que la administración y mantenimiento de los edificios quedarán a cargo de sus propios habitantes.

Para lograr estos objetivos fue necesario un programa que

fijara las acciones de Renovación Habitacional de los grupos sociales mencionados, así como la creación de un organismo público encargado de la ejecución de dicho programa sin perjuicio de las actividades y programas de los organismos públicos financieros de vivienda, como el INFONAVIT, el FOVI y el FONHAPO.

Este programa fue obligatorio para las dependencias de la administración pública federal así como las entidades de la misma.

### 3.- Estructura Interna del Organismo Público Renovación Habitacional Popular.

Los órganos de la dirección y administración del organismo fueron:

- a) La Junta de Gobierno y
- b) El Director General.

La Junta de Gobierno estuvo integrada por los titulares del Departamento del D.F., quien la presidió, y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que tuvo el carácter de vicepresidente; por el Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; por el Subsecretario de la Banca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por el Subsecretario que designó el Secretario de

Gobernación; por el Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., por el Banco de México a través del Director General del Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda y por el Subsecretario de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien fungió como Secretario Técnico.

Por cada representante propietario se designó un suplente. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación designó un comisario.

La Junta de Gobierno celebraba sesiones cuando menos una vez al mes y a convocatoria de cualquiera de los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del D.F.

La Junta tuvo un comité consultivo integrado por representantes de los trabajadores, de las organizaciones empresariales, de los colegios de profesionales, de las instituciones de educación superior y del consejo consultivo de la Ciudad de México.

Algunas de las funciones que tuvo la Junta fueron:

a) Definir y en su caso proponer a la autoridad competente el origen y fuente de los recursos financieros que se necesitaron para el cumplimiento del programa.

b) Proponer a las autoridades que correspondan, la aplicación de las medicinas que se necesitaron para el puntual cumplimiento de los objetivos, políticas y metas del programa.

c) Proponer a las autoridades competentes los trámites de la expropiación de los bienes que se necesitaron para llevar a cabo las acciones de regularización y titulación de la tenencia de la tierra, de reconstrucción de vivienda, de fraccionamientos populares y en general, de regeneración urbana, previsto en el programa, determinando en su caso el uso, destino y titulación específica de los bienes inmuebles provenientes de expropiaciones en su favor.

El Director General del organismo fue designado por el titular del poder Ejecutivo Federal, a propuesta del presidente de la Junta de Gobierno y sus funciones fueron:

a) Representar legalmente al organismo ante toda clase de autoridades o de terceros.

b) Informar a la Junta de Gobierno, respecto de los avances de las acciones, ejercicios presupuestales y cumplimiento de metas del programa y proponer las medidas que se estimaron necesarias para el cumplimiento de los objetivos de ésta.

c) El cumplimiento de las funciones que le encomiende

la Junta de Gobierno.

4.- Funciones del Organismo Público Renovación Habitacional Popular.

El organismo público descentralizado Renovación Habitacional Popular tuvo por objeto la ejecución del programa de realización de las siguientes funciones:

a) Promover y ejecutar por cuenta propia o de terceros, programas de vivienda y de fraccionamientos urbanos de interés social, para clases populares de bajos ingresos, observando lo previsto en los programas de desarrollo urbano y vivienda aplicables.

b) Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles urbanos por cuenta propia o de terceros, en la zona afectada que determine el programa.

c) Gestionar, obtener y otorgar créditos cumpliendo las disposiciones legales existentes, así como promover el establecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de viviendas a los beneficiarios considerando su capacidad de pago.

d) Celebrar toda clase de contratos y convenios y realizar los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de su

objeto.

e) Así como las demás acciones que se requieran para la ejecución del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

#### 5.- Patrimonio del Organismo.

Estuvo integrado por:

- a) Los recursos que se le asignaron para su ejecución;
- b) Las aportaciones de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para la ejecución de las acciones previstas en el programa;
- c) Las aportaciones de personas particulares que colaboraron en los programas del organismo;
- d) Los recursos provenientes de los financiamientos que contrató, y
- e) Los demás que se originaron de las operaciones o actividades que realizó.

Las actividades que llevó a cabo dicho organismo se sujetaron a las prioridades y lineamientos que estableció la Comisión Nacional de Reconstrucción, así como a las políticas que en materia de asentamientos humanos, ordenación del territorio, desarrollo urbano, vivienda y urbanismo determinó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el De-

partamento del Distrito Federal.

#### 6.- Resultados del Programa.

Tres son de particular relevancia desde el punto de vista urbanístico:

PRIMERO) La conservación de la trama urbana y de las características esenciales del centro histórico, derivada de la decisión política de contenido social, de que los damnificados retornaran al mismo sitio que ocupaban antes del sismo.

SEGUNDO) La ventaja de construir conjuntos multifamiliares no mayores de 30-40 viviendas, lo cual desde el punto de vista organizativo y de convivencia social, se traduce en su rápida incorporación a la vida de la ciudad y en el aprovechamiento de la infraestructura existente.

TERCERO) El elemento fundamental de organización de la vivienda popular, el patio, cumple funciones múltiples de centro de acceso a las viviendas unifamiliares, zona de recreo y prologación para uso comunitario del espacio público que representa la calle. (32)

-----  
 (32) Atlas Técnico de la Reconstrucción. Reconstrucción de Vivienda Popular. Ciudad de México, Sismos 19-20 Septiembre 1985. México, 1987, págs. 7 y 8.

El Programa de Renovación Habitacional enfrentó la situación socioeconómica. El centro de la ciudad de México registra densidades de población que van de 201 a 451 habitantes por hectárea, o más altas. Predomina la población de bajos ingresos, con excepción únicamente del sector surponiente, zona comercial donde se ubica una población de ingresos medios. En la zona centro se mantiene una combinación importante de usos de suelo: habitación, industria y servicios. La parte más cercana al Zócalo, de densidad media está circundada por una zona de uso mixto - habitación y servicios - de mayor densidad de población.

El perímetro exterior de la zona donde se actuó el programa es, en forma predominante, de uso habitacional, exceptuando una pequeña franja que se vincula con el Paseo de la Reforma; la población del conjunto del Área percibe ingresos bajos. (33)

El censo efectuado con las familias beneficiadas del Programa de Renovación Habitacional, arroja información relevante para conocer su perfil socioeconómico.

Casi el 83% de derechohabientes estaba fuera de los principales esquemas de los programas oficiales de vivienda.

-----  
(33) Idem, pág. 11.

El 75% de las familias tienen 4 o menos dependientes del jefe de familia. La edad promedio de este es de 43 años; del total de estos el 57% cuentan con trabajo de planta y los que ganan entre una y 2.5 veces el salario mínimo son el 72%.

De la situación de la vivienda en la zona puede percibirse que el 63.93% de los inmuebles se encontraba en estado de deterioro y sólo el 10.22% se consideró en buen estado. La casi totalidad de la vivienda, 96% era de alquiler, muchas de ellas con renta congelada.

El 40% de las viviendas no contaba con una superficie mayor a 20 mt<sup>2</sup>., otro porcentaje similar tenía entre 21 y 40 mt<sup>2</sup>. y solamente el 15% tenía áreas que fluctuaban entre 41 y 70 mt<sup>2</sup>. El baño se compartía en el 69% de los casos y la cocina en más del 30%. El 0.05% declaró no contar con electricidad, carecían de agua el 1.56% y no tenían drenaje el 1.27%.

El 21.52% de las viviendas fue deteriorada totalmente; el 42.41% fue deteriorada parcialmente; el 28.25% estaba regular y solo el 10.22% en buen estado.

El 82.77% de los afectados no tenían ninguna clase de beneficios sociales como el INFONAVIT, FOVISSSTE, y otros, por lo que se ve claramente que eran personas de escasos recur-

sos económicos. (34)

Las zonas incluidas en el Decreto de Expropiación coinciden, en forma global con las zonas de mayores daños, como fueron las colonias Atlampa, Tepito, Morelos, Guerrero, Lagunilla, Valle Gómez, Peralvillo, Obrera, Tránsito, Buenos Aires, Asturias y Doctores.

El Programa de Renovación Habitacional Popular dividió su territorio de acción en trece zonas. Esta división fue muy importante ya que permitió mantener una comunicación constante con los grupos afectados, factor indispensable para la viabilidad de las acciones. (35)

Aun cuando las familias eran de tamaño medio, muchas veces estaban emparentadas con otras que ocupaban las viviendas de una misma vecindad. Estos lazos de parentesco y las características del empleo urbano, en esta zona de la ciudad, explican el alto grado de cohesión social de las vecindades el cual determinó algunas características del programa: el reconocimiento del derecho de los vecinos de regresar al sitio que habitaban antes del sismo y la certificación, vivienda por vivienda, de este derecho, como condición de desocupación del predio. Todo ello requirió una enorme y compleja tarea de concertación que implicó el acuerdo de cada

-----  
(34) Idem, pág. 39.

(35) Idem, pág. 53.

familia con el proyecto arquitectónico, la disposición interna de la vivienda, y los espacios comunes que recibiría, así como las condiciones de pago con las que quedaba comprometida.

Uno de los asuntos más complicados del programa fue la ubicación temporal de las familias en viviendas provisionales durante el tiempo que duraría la construcción de las viviendas nuevas. Las viviendas provisionales quedaron ubicadas cerca de los predios expropiados, puesto que las familias generaban sus ingresos de actividades que realizaban en el barrio. Esta cercanía aumentó el interés de las familias por vigilar el desarrollo de las obras de reconstrucción y por participar en el programa.

Una vez concertado el traslado de alguna familia hacia la zona de vivienda provisional, o bien se aceptaba la ayuda de renta otorgada para que residieran temporalmente con algún familiar, se iniciaba el proceso de construcción (reparación, demolición-construcción). (36)

Las viviendas demolidas carecían de servicios sanitarios y tenían acceso únicamente, a servicios colectivos en proporción de una unidad de baño por cada 11 familias. Las viviendas construidas por el Programa de Renovación Habitacional Popular, cuentan con servicios sanitarios, cocinas y pa-

-----  
(36) Idem, págs. 63 y 64.

tios de lavado para cada vivienda. Los prototipos fueron diseñados con dos recamaras separadas de la estancia comedor independientemente de si se trataba de viviendas de una planta o de dos pisos. (37)

En conclusión el Programa de renovación Habitacional Popular en un plazo de 19 meses a partir de los sismos, reconstruyó y construyó 48,800 viviendas, preservando la estructura social de la comunidad, la trama y arquitectura del centro histórico.

Ello se logró mediante un acuerdo de concertación democrática que con la participación de todos los involucrados permitió fijar reglas claras y aceptadas para el proceso de reconstrucción.

Con la realización del programa se demostró que se puede reutilizar el espacio urbano de manera económica y socialmente viable. En términos de planeación y administración de la función pública, la emergencia de los sismos y la energía con que la población demandó soluciones, permitió hacer cosas que antes aunque se veían necesarias se consideraban imposibles. La creación de un organismo de duración temporal, independiente, con metas y fuentes de financiamiento claramente definidas puede llevar a buen termino interven

ciones urbanas que requieren una agil interacción entre lo constructivo, lo financiero y lo social. (38)

-----  
(38) Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal. Síntesis de la Memoria del Programa Octubre 1985 - Marzo 1987, pág. 14.

## CONCLUSIONES

- 1.- La expropiación es una composición de factores y no un conflicto entre los derechos públicos y privados; es la armonización de ambos de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas sin lesionar otra necesidad pública, como es la de respetar la propiedad, y los patrimonios privados.
  
- 2.- La Ley de Expropiación incurre en el error de hacer una sola institución de tres instituciones distintas, que tienen, como objeto las necesidades públicas; tales, son la expropiación, la ocupación y las limitaciones de dominio, y las tres las acomoda al régimen establecido por la Constitución únicamente para la primera de ellas.  
  
La expropiación implica la transmisión del derecho de propiedad; la ocupación temporal implica solamente una perturbación en la posesión, y las limitaciones de dominio son las restricciones ó modalidades al derecho de propiedad.
  
- 3.- Considerar que la indemnización previa es benéfica únicamente para los individuos aisladamente considerados, en detrimento del interés general, es ver el problema parcial y unilateralmente. El respeto a la propiedad es de interés social.

Existe el interés en que el Estado no abuse de su poder quitando la propiedad a sus dueños; y la restricción más eficaz que pueda imponerse para mantener, en esos límites al poder público, es obligarle a indemnizar previamente.

- 4.- La indemnización por la expropiación es para cubrir el daño causado, pero en cuanto a la demora en el pago, la Ley de Expropiación es omisa y se debería haber establecido ya que la demora del pago ocasiona perjuicios consistentes, en la privación del bien ó del provecho que el expropiado podría obtener en caso de recibir la indemnización al ser privado de su propiedad. Estos daños y perjuicios por la demora del pago deberían originar el pago de un interés legal en favor de los expropiados.

- 5.- En el caso de la reversión, si el particular obtiene la devolución del bien expropiado, se debería establecer que el Estado además debe pagar una determinada cantidad por el tiempo que tuvo el bien inmovil, sin ningún uso, en forma de renta.

- 6.- El Artículo 20 de la Ley de Expropiación al hablar de la demora en el pago de la indemnización hasta por el plazo de 10 años convierte en ficticia tal indemnización, ya que si se toma en cuenta el proceso inflacio-

nario que deteriora de manera progresiva el valor adquisitivo de nuestra moneda, sobre todo en la época de crisis que actualmente vivimos, en la que constituye un hecho notorio la circunstancia de que día a día los bienes suben de precio, por los que resulta obvio que no es lo mismo recibir la indemnización a raíz del acto expropiatorio de manera que el expropiado puede disfrutar de ella, que recibirla en el plazo mencionado por el Artículo 20 de la citada Ley.

7.- En la Ley de Expropiación no se respeta la garantía individual de previa audiencia, lo cual viola a la Constitución en su Artículo 14, ya que no es necesario que se encuentre reiterada en todos y cada uno de los artículos de la Carta Magna. El Artículo 29 de la Constitución confirma lo anterior, al prevenir que solamente en los casos extraordinarios contemplados en ese precepto se pueden suspender las garantías.

8.- El Decreto Expropiatorio, en cuanto a la indemnización, la hace ilusoria, pues no se garantiza su pago, ni se precisa, cómo se va a pagar, ni cuándo se va a pagar, ni de dónde se tomará lo necesario para hacer el pago, además el plazo para el pago de la indemnización resulta en realidad indefinido ya que solamente se establece una fecha - límite para el mismo y se hace depender de la condición consistente en las posibilidades del Era-

rio.

9.- La diferencia fundamental entre las Constituciones de 1857 y 1917 radica en la modificación del texto del Artículo 27 cuya única finalidad fué evitar graves retardos que sufría todo acto expropiatorio al existir la necesidad de fijar previamente la cantidad que debía recibir el dueño, ya que esto originaba discusiones largas sobre el monto de la expropiación y esto ocasionaba un evidente perjuicio al interés público, más sin embargo el constituyente siguió expresando sus deseos de que la ocupación de la propiedad privada no se llevase a cabo sin que el dueño de la cosa expropiada recibiese la indemnización correspondiente.

10.- El Decreto Expropiatorio no justifica la causa de utilidad pública, ya que el verdadero y último beneficiario de la expropiación es otro particular. El hecho de que a alguien se le quite su propiedad para proporcionársela a otro, deja a la parte expropiada en un estado de desigualdad.

11.- En dicho Decreto Expropiatorio se hace nugatorio el derecho de reversión, puesto que no se precisa con claridad ni mucho menos en manera alguna el destino que se le dará a los inmuebles expropiados.

12.- El organismo público descentralizado "RENOVACION HABITACIONAL POPULAR" fué un gran logro, ya que beneficio a las clases mayoritarias, es decir, de escasos recursos para proporcionarles viviendas dignas y salubres.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, México, Porrúa, 1983, p.p. 738.
- 2.- ALESSI, Renato; Instituciones de Derecho Administrativo, Tercera Edición, Tomo I, Barcelona, Bosch, 1970, p.p. 374.
- 3.- Atlas Técnico de la Reconstrucción, Reconstrucción de Vivienda Popular, Ciudad de México, Sismos 19-20 Septiembre 1985, México, 1987, p.p. 200.
- 4.- BATIZA, Rodolfo; El Fideicomiso, Tercera Edición, México, Porrúa, 1976, p.p. 453.
- 5.- BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo, Tomo III, Buenos Aires, Santa Fé, 1947, p.p. 565.
- 6.- CUELLAR, Alfredo B.; Expropiación y Crisis en México, Segunda Edición, México, 1943, p.p. 629.
- 7.- Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, México a través de sus Constituciones, Tercera Edición, Tomo IV, México, Porrúa, 1985, p.p. 580.
- 8.- D'ORS, Alvaro; Elementos de Derecho Privado Romano, Segunda Edición, Pamplona, Universidad de Navarra, 1975, p.p. 267.
- 9.- Escuela Libre de Derecho, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 10, Número 10, México, 1986, p.p. 484.
- 10.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán; La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual con un Apéndice sobre la Expropiación Bancaria, por Ramón Sánchez Medal, Escuela Libre de Derecho, Fondo Para la Difusión del Derecho, Segunda Edición, México, 1987, p.p. 305.
- 11.- FLORES GOMEZ GONZALEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo; Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Décima Quinta Edición, México, Porrúa, 1977, p.p. 333.
- 12.- FLORIS MARGADANT, S. Guillermo; El Derecho Privado Romano, Octava Edición, México, Esfinge, 1978, p.p. 530.
- 13.- FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo, Vigésima Segunda Edición, México, Porrúa, 1982, p.p. 435.
- 14.- GONZALEZ AGUAYO, Leopoldo; La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina, México, Facultad de-

Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1969, p.p. 412.

- 15.- IGLESIAS, Juan; Derecho Romano, Sexta Edición, Barcelona, Ariel, 1979, p.p. 752.
- 16.- KASER, Max; Derecho Romano Privado, Quinta Edición Alemana por José Santa Cruz Tejeiro, Biblioteca Jurídica de Autores Extranjeros, Madrid, Reus, 1968, p.p. 407.
- 17.- LINARES QUINTANA; Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Tercera Edición, Tomo IV, Buenos Aires, 1953, p.p. 251.
- 18.- MARIENHOFF, Miguel; Tratado de Derecho Administrativo, Tercera Edición, Tomo IV, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1980, p.p. 848.
- 19.- MARTINEZ VERA, Rogelio; Nociones de Derecho Administrativo, Quinta Edición, México, Banca y Comercio, S.A., 1978, p.p. 301.
- 20.- NAVA NEGRETE, Alfonso; Derecho Procesal Administrativo, s.e., México, Porrúa, 1959, p.p. 365.
- 21.- NOVOA MONREAL, Eduardo; Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p.p. 135.
- 22.- PETIT, Eugenio; Tratado Elemental de Derecho Romano, Novena Edición, Madrid, Saturnino Calleja, 1943, p.p. 717.
- 23.- Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo, 1983 - 1988, p.p. 422.
- 24.- Poder Ejecutivo Federal; Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984 - 1988, p.p. 110.
- 25.- Procuraduría General de la República; Obra Jurídica Mexicana, Tomo III, México, 1985, p.p. 2917.
- 26.- Renovación Habitacional Popular en el D.F. Síntesis de la Memoria del Programa Octubre 1985 - Marzo 1987, p.p. 35.
- 27.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; El Fideicomiso Público en México, México, 1981, p.p. 267.
- 28.- SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Décima Segunda Edición, Tomo II, México, Porrúa, 1983, p.p. 699.

- 29.- VILLAR PALASI; Jose Luis; Justo Precio y Transferencia Coactiva, Madrid, Editorial I.E.P., Número 18, Sept-Dic., 1955, p.p. 691.
- 30.- ZANOBINI, Guido; Curso de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Araya, 1954, p.p. 453.

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

- 1.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XLIX, pág. 1804; Tomo L, pág. 553; Tomo LIII, pág. 154; Tomo LIII, pág. 247; Tomo LVI, pág. 116.
- 2.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomos LII, pág. 2246 y LXXI pág. 4156.
- 3.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo VIII, pág. 508.
- 4.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XLIX, pág. 1807 y 1808.
- 5.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo II, pág. 440.
- 6.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XXVI, pág. 2269.