



114
2 ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ARAGON

**ANALISIS, CRITICA Y PROPUESTAS AL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE REVERSION QUE REALIZA EL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL POR LA
EXPROPIACION DE BIENES INMUEBLES**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ABRAHAM FLORES TREJO

Aragón Edo. de Méx.

1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.	
1.- El Artículo 27 Constitucional y la Expropiación.	1
2.- Autoridades que intervienen en la Expropiación.	22
3.- El procedimiento de Expropiación.	27
CAPITULO II	
EL DISTRITO FEDERAL DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL Y EL ORGANISMO POR EL QUE SE EJERCE SU GOBIERNO.	
1.- El Distrito Federal.	37
2.- El Departamento Administrativo que atiende su Gobierno.	51
3.- Atribuciones del Departamento del Distrito Federal, en materia de Expropiación.	61
CAPITULO III	
LA REVERSTON	
1.- Antecedentes de la Reversión.	65
2.- La Reversión desde el punto de vista del Artículo 9º de la Ley de Expropiaciones.	72
3.- Jurisprudencia y Tesis relacionadas con la Reversión.	81

CAPITULO IV

ANALISIS, CRITICA Y PROPUESTAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSION QUE REALIZA EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL POR LA EXPROPIACION DE BIENES INMUEBLES.

- | | |
|---|-----|
| 1.- Análisis del procedimiento administrativo de la Reversión que realiza el Departamento del Distrito Federal. | 87 |
| 2.- Crítica al procedimiento administrativo de Reversión. | 97 |
| 3.- Propuestas al procedimiento administrativo de Reversión. | 104 |

CONCLUSIONES 114

BIBLIOGRAFIA

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

El Departamento del Distrito Federal, tiene entre sus principales funciones satisfacer las necesidades de la población del Distrito Federal, para lo - - cual instrumenta programas como son: de vivienda escolar, vial, de abasto, seguridad pública, deportivo, ecológico, de regulación de asentamientos urbanos, reordenación urbana etc., y para llevarlos a cabo requiere de bienes inmuebles, - por lo que se remite a su reserva territorial.

Pero cuando en una zona o area no cuenta con reserva territorial para cumplir con dichos programas; el Departamento del Distrito Federal se avoca a la adquisición de los inmuebles requeridos por la vía de la compraventa, sin embargo, en algunas ocasiones el propio Departamento no cuenta con los recursos económicos necesarios para pagar el precio justo de los inmuebles que se pretenden adquirir, o en otras ocasiones los inmuebles que se requieren tienen problemas litigiosos, por estarse substanciendo juicios sucesorios, inquilinarios rebindicatorios, de prescripción, entre otros, o porque el propietario simplemente se rehusa a vender, ocasionando con esto, que el propio Departamento no pueda disponer en forma inmediata de los inmuebles necesarios para cumplir con los programas antes mencionados.

Por las situaciones antes expuestas el Departamento del Distrito Federal, se ve obligado a utilizar la institución de la expropiación con el fin de contar con los inmuebles requeridos en una forma inmediata, fundamentandolas principalmente, en la Ley de Expropiación, artículo 1º Ley de Desarrollo Urbano, artículos 2, 5, 3 y 6, y Ley General de Asentamientos Humanos, artículos 1, 3, 4, 10 y

28 porque de otro modo, el propio Departamento no podría cumplir con los programas tendientes a satisfacer las necesidades de la población capitalina.

Ahora bien, si el Departamento del Distrito Federal no destina el inmueble al objeto que originó la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate de conformidad -- con el artículo noveno de la Ley de Expropiación.

Por lo que respecta a la presentación de la solicitud de reversión por parte del particular con derecho a ella, esta deberá hacerse al Jefe del Departamento del Distrito Federal quien a su vez la turna a la Coordinación General Jurídica del propio Departamento, quien a su vez también la turna a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, quien se encarga de hacer los trámites para obsequiar o negar las solicitudes de reversión.

La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, no cuenta con un manual de procedimientos que regule las solicitudes de reversión en una forma rápida y justa, pues el que se lleva a cabo actualmente es en base a los lineamientos que fijan los funcionarios de la gestión administrativa de dicha dependencia en turno, y a expedientes antiguos en los que se ha obsequiado o negado la reversión, por lo que con el presente trabajo se propone un proyecto de procedimiento para el trámite de las reversiones.

Hechas las enunciaciones que anteceden por si sola se explica la reseña sintética que hacemos como preliminar a esta tesis, sobre cuestiones que por su importancia y trascendencia Jurídica, merecían un análisis más profundo y minucioso.

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

1.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA EXPROPIACION.

La expropiación en nuestro derecho positivo se funda constitucionalmente en el artículo 27 de nuestra Constitución Política, a la cual está subordinado todo el régimen jurídico, el cual nos señala las bases conforme a las cuales debe regirse el goce de la propiedad privada y las limitaciones que a dicho goce puede imponer la Administración Pública, así como las medidas protectoras a los bienes de la Nación.

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional consagra la institución de la expropiación al consignar... "Las expropiaciones sólo podrán hacer-

se por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El párrafo segundo de la fracción VI del mismo precepto jurídico establece que "las leyes de la Federación de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán -- los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado -- por el propietario o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos, cuyo valor no esté fijado en las oficinas catastrales"; la fracción XVII del citado artículo Constitucional, determina que si el propietario de una finca rústica se opusiere al fraccionamiento de los excedentes de la extensión máxima que pueda ser considerada de acuerdo a las leyes respectivas, en cada Estado se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno local, mediante la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Gabino Fraga dice que "... La expropiación viene a ser como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el -- principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad." (1); asimismo, señala que la expropiación constituye un ac-

(1) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., pág. 377.

to de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo existe una compensación de la propiedad de que se priva al particular, siendo ésta la institución por la que el Estado puede unilateralmente llegar a adquirir esos bienes (2): La Suprema Corte de Justicia de la Nación define a la expropiación por lo que toca a los efectos jurídicos de la misma, como una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente, según lo cita Gabino Fraga (3). De la transcripción hecha anteriormente de nuestro artículo 27 Constitucional, se deduce que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública y dispone en la fracción VI segundo párrafo, que las legislaciones de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán las causas de utilidad pública para la ocupación de la propiedad privada.

Como se ve, nuestra Constitución determina de una manera muy singular la utilidad pública de la cual es imposible dar una idea general que comprenda en sí misma todos los casos posibles, así también podemos observar que otorga facultades a las legislaturas Federal y de los Estados para fijar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, en sus respectivas jurisdicciones.

De lo anterior surgen dos interrogantes:

- 1.- Definir el concepto de utilidad pública.
- 2.- Determinar si la facultad que se concede a las legislaturas de la Federación y de los Estados es absoluta para fijar dentro de sus respectivas jurisdicciones los casos que deban estimarse como de utilidad pública.

(2) Gabino Fraga, op. cit. pág. 378.

(3) Idem. pág. 379.

Sobre el primer problema hay quienes dicen que es de utilidad pública todo lo que representa ventajas para el interés general. La expropiación se -- puede llevar a cabo por causas de utilidad pública, por causa de utilidad so-- cial o por causa de utilidad nacional. En la utilidad pública domina la idea - de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso de be pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general;- el interés social es cuando se obtienen ventajas a la sociedad por la expropia ción y que el interés nacional no es motivado por la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una Nación.

Jorge Olivera Toro, al respecto dice "...al hablar de la utilidad públi ca, ésta comprende la utilidad social. No obstante lo anterior, existen dife-- rencias fundamentales de dichos conceptos. Mientras la utilidad pública se re-- fiere a que el bien expropiado siempre debe dedicarse en beneficio de la colec tividad, en cambio, la utilidad social beneficia no a la colectividad directa-- mente, sino a un sector, a una determinada clase social o el interés o utili-- dad nacional se refiere a exigencias de seguridad de bienestar en toda la Na-- ción, de todo un país; pero es indudable que esto redundo tanto en beneficio - de la colectividad, como para las clases sociales..." (4).

Cabe mencionar que a pesar de que el artículo 27 Constitucional única-- mente usa el concepto de utilidad pública, es indudable que aún cuando el le-- gislador no lo expresó, se encuentran contenidos en dicho concepto, el de inte rés o utilidad social y nacional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido el siguiente-

(4) Manual de Derecho Administrativo, Segunda Edición,
Editorial Porrúa, S.A., pág. 460.

criterio: "... ΕΥΠΡΟΪΑCΙΟΝ ΠΟΡ ΙΝΤΕΡΕC CΙΟΙΟ ΝΑCΙΟΝΑΛ.- No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés público, interés social o interés nacional, ya que las palabras "utilidad pública" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada" y como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional, pues en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público..." (5).

Gabino Fraga señala "...que el concepto de utilidad pública, debe definirse en términos en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas -- cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado..." (6). De lo anterior podemos señalar que "utilidad pública" comprende todos los casos en que el Estado tenga obligación de dar satisfacción a una necesidad pública, social o nacional, por razón de sus atribuciones.

Respecto de la segunda interrogante, es determinar si la facultad que se concede a las legislaturas Federal y Estatal es absoluta para fijar dentro de sus jurisdicciones respectivas, los casos que deba estimarse como "utilidad pública", conforme a lo establecido por el artículo 27 Constitucional, puesto que son las que deben apreciar dentro de sus respectivas jurisdicciones, las circunstancias que prevalecen y con arreglo a ellas determinar los casos en que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Pero falta-

(5) S.C.J.N. Tesis, Tomo I, pág. 2568, Amparo Administrativo, en reversión 605/32, Castellanos, Vda. de Zapata Mercedes, Diciembre 8 de 1936.

(6) Gabino Fraga, op. cit. pág. 383.

por establecer el criterio que debe seguirse para reconocer que una causa es o no de utilidad pública.

Para dar una correcta solución a esta cuestión, creemos que es necesario definir previamente si es posible construir técnicamente un criterio respecto a los que debe entenderse, en abstracto, por causa de utilidad pública, o si por el contrario, hay que conformarse a que casuísticamente y de acuerdo con el criterio de los legisladores, vayan éstos estableciendo casos en los que consideren que exista esa utilidad pública.

La Suprema Corte de Justicia ha señalado que "...Hay utilidad pública -- cuando se satisface una necesidad pública que redunde en beneficio de la colectividad; siendo esencia que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos".

"Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la expropiación de utilidad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente".

De lo anteriormente expuesto, podemos observar que no sólo el Poder Legislativo es el que estima la utilidad pública, sino también se le da ingerencia para ello al Poder Judicial, lo cual es garantía para la parte afectada, para que no se le prive arbitrariamente de su propiedad.

El artículo 27 Constitucional establece un caso peculiar de utilidad pública y así en su fracción X dice:

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr-

su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificación o por que legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para construirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérsele la extensión que necesitan y que basten a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

El Código Civil vigente, en su artículo 832, establece:

"Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la construcción del patrimonio de la familia o para que construyan casas habitación que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

El artículo 833 dice: "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional de acuerdo con la ley especial correspondiente".

La fracción VI del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, deja a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, consideramos que las legislaciones Federal y Estatales, si tienen la facultad para determinar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación-

de la propiedad privada, pero dicha facultad debe ser discrecional para enumerar en la ley las causas de utilidad pública que consideren preferentes para la satisfacción de una necesidad que al Estado le competa en razón de sus atribuciones.

Las causas de utilidad pública se encuentran contenidas en la Ley de Expropiaciones promulgada el 23 de noviembre de 1936, y que rigen actualmente, tanto en materia federal como local del Distrito Federal, de acuerdo con sus jurisdicciones correspondientes.

La Ley de Expropiaciones en su artículo 1º, considera de utilidad pública:

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

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

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

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

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, - de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de 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.

Como puede observarse de la transcripción hecha del artículo 1º de la -- ley en cuestión, el legislador a pesar de enumerar diversas causas de utilidad

pública se abstiene de dar definiciones, confirmándose con ello, lo abstracto y extenso del concepto, ya que depende de la perspectiva histórica, siendo por lo tanto imposible darle un contenido fijo. Por ello, en la última fracción el legislador deja abierta la puerta para señalar casos análogos.

Algunos autores afirman que sólo los bienes inmuebles pueden ser objeto de expropiación; tal postura es inaceptable ya que la transcripción hecha claramente deduce que la expropiación incluye bienes muebles.

El Poder Ejecutivo ejercerá la facultad expropiatoria por medio de la Secretaría, Departamento de Estado o Gobierno del Territorio correspondiente, el que se encargará de llevar a cabo la tramitación conforme a los requisitos señalados por la ley.

Ahora bien, dentro de la Ley de Expropiaciones están regulados otros dos actos del Estado que no son propia y típicamente expropiación, pero la actuación del Organó Estatal sí está sujeta a las disposiciones legales ahora estudiadas; estos actos son: la ocupación temporal y la limitación de dominio sobre los bienes. La ocupación temporal como su nombre lo indica, es aquel acto de autoridad por medio del cual el Estado se posesiona por un lapso determinado de un bien de propiedad particular, para satisfacer una necesidad urgente de la colectividad. La limitación de dominio a su vez, podríamos definirla como el acto de autoridad por el cual el particular se encuentra en la imposibilidad de realizar sobre un bien de su propiedad, determinadas formas de conducta, por estarle éstas prohibidas en beneficio de la colectividad. En estos dos casos desde luego no podríamos hablar de expropiación, porque al individuo no se le arrebató el dominio del bien de su propiedad, pero sí se le impone a es-

te derecho, determinadas modalidades por razones de beneficio colectivo o interés público.

Como se puede observar de la transcripción hecha al artículo 1º de la ley en cuestión, el legislador no menciona la utilidad pública en el caso de la constitución o ampliación de ejidos, y aún en el caso de que éstos fueran susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública, pero la fracción XII de este artículo nos remite a la Ley de Reforma Agraria, por lo que haremos un breve análisis de esta ley respecto de la expropiación de bienes ejidales y comunales.

Durante el porfiriato, las comunidades fueron despojadas progresivamente de sus tierras comunales por las haciendas. La lucha por la recuperación de sus tierras usurpadas fue la principal razón de la participación de las masas campesinas en el movimiento político contra Díaz, iniciado por Madero en 1910, y del levantamiento de Zapata en 1911.

El programa agrario de Zapata está incluido en su Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, que dice: "Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudades que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideran con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución" (7).

(7) Jesús Silva Hersog "El Agrarismo y la Reforma Agraria", Fondo de Cultura Económica. México 1959, pág. 178.

Esto fue lo que motivó las luchas sucesivas de Zapata contra Madero, --- Huerta y Carranza, hasta su asesinato en 1919. Estas ideas fueron incorporadas al Decreto del 6 de enero de 1916, del gobierno carrancista, que puede considerarse como la primera Ley de Reforma Agraria Mexicana.

Evidentemente que la restitución de tierras a los pueblos que las tenían en común y de las cuales habían sido despojados y la dotación de tierras en común a los pueblos que las necesitaran, fue la finalidad principal de la iniciativa del artículo 27 Constitucional, que varios diputados, encabezados por el Ingeniero Pastor Rouaix presentaron al Congreso Constituyente, que se apartaba del proyecto de Don Venustiano Carranza.

Aprobada la iniciativa en los puntos fundamentales, el artículo 27 de la Constitución elevó a la categoría de Constitucional el Decreto de fecha 6 de enero de 1916, que había dispuesto la restitución y dotación de ejidos a los pueblos comunales.

Para este efecto la Constitución declaró nulas todas las enajenaciones, legítimas o no, que hubieran privado a las poblaciones comunales de sus tierras, bosques y aguas, desde la ley del 25 de junio de 1856 y ordenó que fueran devueltas a dichos pueblos, con excepción de las tierras que hubieran sido tituladas, de conformidad con dicha ley o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando la superficie no excediera de 10 hectáreas, en caso de excedente, este sería restituido.

También dispuso que cuando la restitución no quedara justificada, o cuando las poblaciones carecieran de tierras y aguas o no las tuvieran en can-

idad suficiente para sus necesidades, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, "pero respetando siempre la pequeña propiedad".

La concepción de la función social de la tierra encontró su mayor expresión en el artículo 27 reformado de la nueva Constitución Política de 1917, vigente actualmente. Este artículo establece en su primer párrafo: "La propiedad de las tierras y aguas comprendida dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual he tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" y adelante: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

El origen de la legislación ejidal comenzó con la Ley de Ejidos de 1920. A partir de esta fecha un sinnúmero de leyes, decretos, reglamentos, circula--

res y acuerdos, fueron adoptados para regir el proceso de la reforma agraria.- Para efecto de nuestro estudio, señalaremos solamente los principales. En 1922 fue expedido un Reglamento Agrario, en el que se establecen los procedimientos relativos a la restitución y dotación de ejidos, en este mismo año, vió la luz la circular 51 de la Comisión Nacional Agraria, que preconizaba la explotación colectiva de las tierras ejidales. En 1925 fue aprobada la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal. En 1927 se expidió una nueva Ley Agraria, pero ésta fue reformada por otra casi inmediatamente, la cual fue reformada en varias ocasiones en 1929, 1930 y 1932.

La Ley de Colonización vió la luz en 1926, una Ley de Irrigación en --- 1925 y dos Leyes de Crédito Agrícola independientes en 1926. El artículo 27 -- Constitucional fue modificado en 1934 y finalmente, en este mismo año, fue adoptado al primer Código Agrario.

No obstante la función que desempeña el patrimonio ejidal o comunal, -- (compuesto por los bienes dotados, restituidos, confirmados o adquiridos por -- el esfuerzo del núcleo de población), no queda exento de ser expropiado; en -- tanto que el concepto de utilidad pública a que va a ser destinado es superior a la utilidad social que desempeñan en el ejido o comunidad, con la salvedad -- que en igualdad de circunstancias con los bienes de propiedad privada, éstos -- tendrán preferencia para ser expropiados.

En materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, las causas -- de utilidad pública se encuentran contenidas en el artículo 112, en sus frac-- ciones I a la IX de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente actualmente. Por las características de la expropiación necesariamente debe intervenir la Secre -- taría de la Reforma Agraria.

De conformidad al artículo y fracciones descritas al principio del presente capítulo, el precio que se fija a la cosa expropiada, debe basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y sólo en el caso de mejoras o demérito posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando los valores no estuvieran fijados en las oficinas rentísticas, la propia Constitución establece el juicio pericial y la resolución judicial.

En todo caso de expropiación, deben tomarse en consideración los factores siguientes:

- a).- El interés público o causa de utilidad pública.
- b).- Las posibilidades de indemnización por parte del Estado.
- c).- Los perjuicios que sufrirá con la expropiación, el particular afectado.

Si la causa de utilidad pública es auténtica, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el Estado cubrir la indemnización en forma inmediata, debe ocuparse la propiedad privada, dejando la indemnización para pagarla con posterioridad, de acuerdo con las posibilidades y -- dentro de un plazo definido, lo contrario significaría supeditar el interés público inaplazable a las posibilidades de indemnización inmediata por parte del Estado, lo que significaría colocar el interés privado sobre el interés colectivo o público.

Si bien es cierto que la Constitución establece como una garantía individual, la de que la expropiación sólo puede realizarse mediante indemnización, también lo es que el texto constitucional no fija con precisión la época en --

que deba efectuarse dicha indemnización. Sin embargo, dentro de la vida normal del Estado, el interés público es tan grande en la expropiación, como en que se indemnice al expropiado, a menos de que exista un caso extraordinario como se ha señalado anteriormente.

Gabino Fraga señala "...Para poder precisar la materia de la discusión debe hacerse una separación de aquellos casos en los cuales la solución Constitucional es franca y expresa, en el sentido de que la indemnización debe ser a posteriori..." (8).

Lo anterior al referirse que el artículo 27 Constitucional establece en forma expresa que en los casos de expropiaciones para dotaciones y restituciones la indemnización es posterior a ella, pero separando este caso de todos los demás, existe la duda respecto de la época en que debe realizarse la indemnización.

Sobre el particular, existe la opinión que sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de la indemnización en relación como lo establecía la Constitución de 1857, en la que se disponía que la propiedad privada só lo podía ser ocupada previa indemnización y se funda en las consideraciones si guientes:

a).- No existiendo ninguna disposición expresa en el texto Constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser a posteriori.

b).- Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un parti

(8) Gabino Fraga, op. cit. pág. 387.

cular, y como la venta supone a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones, el propietario no puede ser desposeído mientras el Estado, que es el comprador, 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 puede 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; por ejemplo:

El artículo 14 Constitucional establece que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, - el término "mediante" significa la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé.

La opinión 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 del término usado "previa" revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que la Constitución de 1857 establecía.

En relación con lo anterior, Gabino Fraga opina "...El problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que deba efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o 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 la posibilidad presupuestal del Estado y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse completamente..." (9).

En nuestra opinión, consideramos que la indemnización debe ser posterior a la expropiación, pero en forma inmediata y esto una vez que se han comprobado fehacientemente los derechos de los propietarios o poseedores afectados y se haya fijado el monto de la indemnización correspondiente, a excepción de aquellos casos en que por la magnitud de la expropiación, el monto de la indemnización sea imposible por el Estado cubrirla en forma inmediata, pero en todo caso debe garantizarse este pago sin que exceda de un plazo determinado y que se tomen en cuenta los perjuicios que sufrirá el propietario afectado y la forma en que pueda resarcirse, por la demora del pago.

Conforme al artículo 27 fracción VI, segundo párrafo, el precio que se fije a la cosa expropiada debe basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y sólo en el caso de mejoras o demérito posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal, cuando los valores no estuvieran fijados en las oficinas rentísticas, la propia Constitución establece el juicio pericial y la resolución judicial.

De lo anterior se entiende que la indemnización se basará en el valor fiscal de la cosa en la fecha de la expropiación, pero al no efectuarse el pago en forma inmediata se provocarían perjuicios a los propietarios afectados -

(9) Gabino Fraga, op. cit. pág. 388.

con la expropiación, ya que la cantidad que recibirán como indemnización será siempre la misma, aunque la época en que la reciban sea muy posterior a la expropiación.

Al respecto se ha sostenido la opinión de que en los casos en el que el diferimiento entre la fecha de expropiación y la fecha de pago de indemnización sea por causas imputables a la autoridad que deba cubrirla, ésta además deberá pagar al propietario afectado un 9% anual por concepto de indemnización compensatoria, tomando en cuenta la fecha de la expropiación y aquélla en que se efectúe el pago de la indemnización, y si el diferimiento de pago es consecuencia de recurso de revocación o juicio de amparo interpuestos por los expropiados, la indemnización se pagará con base en el valor fiscal a la fecha de expropiación.

La opinión anterior tiene un espíritu de equidad, al intentar resarcir los perjuicios que se pudieran causar al propietario afectado con la expropiación, cuando el retraso de pago sea imputable a la autoridad expropiante, y al considerar que cuando el retraso del pago indemnizatorio sea imputable al expropiado no hay por qué resarcir los perjuicios que él mismo se ocasiona.

Para el caso de pago indemnizatorio por la expropiación de bienes ejidales y comunales, siempre corresponderá al núcleo de población ejidal o comunal y su distribución estará sujeta a si la expropiación trajo consigo la desaparición total o parcial del núcleo de población. También se deberá considerar el régimen de explotación ejidal o comunal, individual o colectiva o de uso común y finalmente si la indemnización es por bienes distintos de la tierra, como casa habitación, huertas y corrales.

La base de la indemnización, es la cifra que **determine** la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (con validez de un año), que tomará en cuenta el valor comercial de los bienes **expropiados**, en función de la causal invocada para la expropiación y que se **formalizará** en un Decreto Presidencial.

La Ley de Expropiaciones en sus artículos 19 y 20, dispone a quién le corresponderá cubrir el importe de la indemnización, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que nunca abarcarán un período mayor de 10 años.

De lo anterior podemos concluir que la autoridad expropiante al fijar la forma, debe garantizar el pago indemnizatorio a los propietarios afectados y al fijar los plazos debe tomar en cuenta los perjuicios que sufrirá el expropiado y tratar de reparar los daños de manera justa o equitativa.

Andrés Serra Rojas, señala que la doctrina distingue entre características de fondo y características procesales, al referirse a los caracteres generales de la expropiación, los cuales a continuación se transcriben:

"...Los elementos de fondo:

a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad.

b).- La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los inmuebles o el simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a los inmuebles como a los muebles.

c).- Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración de expropiación **no** se realiza en su pri

mera fase, con la concurrencia del propietario.

d).- La expropiación debe realizar fines o causa de utilidad pública, - ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

e).- La expropiación se efectúa mediante indemnización..."

"...Los elementos procesales:

La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala - en pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente la transferencia de dominio del bien expropiado. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública..." (10).

Definiendo el citado autor a la expropiación como "un procedimiento administrativo de Derecho Público en virtud de la cual el Estado y en ocasiones - un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario - poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".

En resumen, definiremos a la expropiación como un acto de la administración pública, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad - por imperativos de necesidad, interés o utilidad pública, quedando la autoridad obligada a pagar la indemnización al expropiado en la forma y plazos que - garanticen la reparación del daño.

(10) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., pág. 269.

2.- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION

Como se podrá observar de la transcripción del párrafo segundo de la --
fracción VI del artículo 27, hecha en el subtema correspondiente a la expropia-
ción y el artículo en cita, se desprende cuáles son las autoridades que debent-
intervenir en las diversas fases de la expropiación y son:

El Poder Legislativo.- Le corresponde determinar las causas de utilidad
pública por las que procede la expropiación.

El Poder Ejecutivo.- Le corresponde dar la declaración concreta de la -
causa de utilidad pública prevista por la ley, por la que determinado bien de-
be expropiarse para satisfacer esa utilidad, pero la Constitución no expresa -
cuál es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, es decir, la que prác-
ticamente debe llevar a cabo la desposesión del particular y la atribución del
bien a satisfacer la utilidad pública. Dice Gabino Fraga que esa falta de de-
claración expresa ha provocado la existencia de dos opiniones contrarias:

"...La primera, según la cual una vez que la autoridad administrativa -
ha declarado la procedencia de la expropiación, su ejecución debe realizarse -
por autoridad judicial..." (11), esta opinión está fundada en el párrafo déci-
mosexto del mismo artículo 27 que establece que "...el ejercicio de las accio-
nes que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente
artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial..." (12), y sostiene -
que como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corres-
ponde por virtud del artículo en cita, la aplicación de lo antes transcrito --

(11) Gabino Fraga, op. cit. pág. 379.

(12) Idem. op. cit. pág. 379.

obliga a recurrir a la autoridad judicial.

La segunda opinión, dice Gabino Fraga, es la que sostiene "...que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial..." (13). Esta opinión se funda en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27, pues en él, -- después de fijar la intervención del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, -- da intervención a la autoridad judicial en el procedimiento de indemnización y eso sólo por lo que incumbe 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 trata de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas; por lo que se argumenta que, como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.

La Ley de Expropiación en su artículo 3º, previene que el Ejecutivo Federal hará la declaratoria de expropiación y los artículos 7º y 8º establecen que dicha autoridad procederá a realizar u ordenar la ocupación del bien expropiado, esto está acorde con el criterio de la segunda opinión.

Por otra parte y de acuerdo con el artículo 27 Constitucional en cuestión, fracción XV, establece que la expedición de la Ley de Expropiaciones corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, por lo tanto, es materia de la competencia, tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de los Estados; siendo ellos a quienes les corresponde determinar los casos que consideren de utilidad pública, para decretar la ocupación de la propiedad privada.

(13) Gabino Fraga, op. cit. pág. 36.

En ese sentido la Ley de Expropiaciones en su artículo 3º expresa "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Dependencia Administrativa o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, desocupación o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva"; cabe mencionar que esta declaratoria se hace sin la intervención del afectado, al que se le notifica por conducto del Diario Oficial, también se le notificará personalmente según lo establecen los artículos 3º y 4º de la ley antes mencionada.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia señala "...La notificación de la declaración de expropiación debe hacerse personalmente y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial..." (14).

Como se mencionó anteriormente, la Constitución no alude a las autoridades que deben hacer la ejecución de la expropiación, sobre este aspecto la Ley de Expropiaciones en su artículo 7º establece "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5º o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación temporal de que se trate o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

El artículo 8º agrega "...En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de-----

(14) Tesis Jurisprudencial número 98, Jurisprudencia 1917-1965, Segunda Sala.

la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio...".

Con el apoyo del sistema establecido por la Constitución de 1857, así como en el párrafo X del artículo 27 Constitucional se ha expresado que la ejecución de la expropiación debe corresponder a la autoridad judicial, sin embargo el texto de la propia Constitución, artículo 27, párrafo XV, es preciso señalar que es lo único en materia de expropiaciones que debe quedar a resolución judicial. Por otra parte el párrafo citado alude a acciones de carácter patrimonial, en tanto que el procedimiento de expropiación es el ejercicio de la soberanía.

Sobre la intervención judicial el artículo 27 Constitucional, párrafo XV, expresa en su parte relativa "...El exceso del valor, el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será el único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas...".

De lo anteriormente expuesto concluiremos que las autoridades que intervienen en la expropiación serán el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, que serán las que determinen en cada caso y en sus respectivas jurisdicciones, las causas de utilidad pública, y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

De manera que es necesario, primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública, y segundo, que el Ejecutivo aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación.

Cabe mencionar que la Constitución, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las Leyes de la Federación o de -- los Estados, determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente.

3.- EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION.

Del estudio que efectuamos en el subtema inmediato anterior, en el que indicamos cuáles son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación, así como el procedimiento administrativo que implica la misma que se señala en la ley respectiva, la cual establece los pasos procedimentales de integración para la expropiación por causa de utilidad pública.

Este actu administrativo expropiatorio como extinción de un dominio privado por causa de utilidad pública, plantea la existencia de los elementos del procedimiento de expropiación que Andrés Serra Rojas los detalla como "...a).- La calificación legislativa de las causas de utilidad pública; b).- La intervención de las autoridades administrativas para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado, que debe fundarse en una causa de utilidad pública; -- c).- Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad; d).- Mediante ciertos requisitos legales, entre los más importantes es la indemnización..." (15).

Ahora bien, como se ha señalado, la Constitución otorga facultades a -- las legislaturas de la Federación y de los Estados para que en sus respectivas jurisdicciones determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y que en ejercicio de esa facultad el Congreso de la Unión en el artículo 1º de la Ley de Expropiaciones vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, determina las -

(15) Andrés Serra Rojas, op. cit. págs. 267 y 268.

causas de utilidad pública por las que se puede ocupar la propiedad privada, - cabe señalar que también son susceptibles de expropiación todos los bienes, -- tanto inmuebles como muebles, incluso los derechos, con excepción del dinero, - aún cuando tradicionalmente ha sido materia de expropiación la propiedad inmobiliaria, como son predios, casas, edificios, etc., que no sean del dominio público o privado de la Federación, de los Estados, del Departamento del Distrito Federal o de los Municipios, y que toda expropiación importa una indemnización.

El artículo 2º de la Ley de Expropiaciones establece que procederá la expropiación para los fines del Estado o en interés de la colectividad en los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1º, previa declaración del Ejecutivo Federal.

En atención a lo antes expuesto, procederemos a desarrollar los pasos procedimentales de integración del acto expropiatorio:

INICIACION DEL PROCEDIMIENTO.- El artículo 3º de la Ley de la materia establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado correspondiente o del Departamento del Distrito Federal, tramitará el expediente de expropiación y en su caso hará la declaratoria respectiva.

De lo anterior se deduce que para poder declarar la expropiación, la autoridad administrativa debe tramitar el expediente respectivo en el cual contenga los datos de la propiedad privada que se pretende afectar en la expropiación, su descripción y características, en su caso nombre del propietario, los estudios técnicos socioeconómicos y demás que determinen la existencia de una

necesidad pública y que justifique el imperativo de que el bien que se pretende expropiar es susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, misma que debe estar considerada como causa de utilidad pública por la autoridad, lo que sustentará la declaratoria de expropiación.

Andrés Serra Rojas, establece que el procedimiento "...se inicia sin -- formalidades de procedimiento estrictas y aún sin audiencia del interesado, va destinado a que durante él se compruebe la causa de utilidad pública que debe fundar el Decreto Expropiatorio, recordando que la autoridad que la realiza de be ser competente..." (16).

DECLARATORIA DE EXPROPIACION Y PUBLICACION.- El artículo 4º de la citada ley dispone la declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará - mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Estos es, una vez tramitado el expediente respectivo en el que se justifique la - -- necesidad de expropiar determinada propiedad privada, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria de expropiación mediante acuerdo (las declaratorias de expropiación por causa de utilidad pública las realiza el Ejecutivo Federal mediante decreto), mismo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 92 Constitucional establece que todos los decretos del Presidente de la República deberán estar firmados por el Secretario de Despacho, - encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán - obedecidos. En relación con el artículo anterior, el artículo 27 fracción XIX- de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación ejercitar el derecho de expropiación por cau

(16) Andrés Serra Rojas, op. cit. pág. 275.

sa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.

NOTIFICACION AL PROPIETARIO DE LA DECLARATORIA DE EXPROPIACION.- En el mencionado artículo 4º se establece que será notificado personalmente al interesado de la declaratoria de expropiación y en caso de ignorarse el domicilio de éste, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

Andrés Serra Rojas, citando tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala respecto de la notificación de las declaratorias de expropiación que "...las notificaciones de las declaraciones de expropiación deben hacerse personalmente y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado, es lícita la notificación que se haga mediante el periódico oficial..." (17), resaltando que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación.

Por su parte Gabino Fraga señala que "...La Suprema Corte ha sostenido que no existe violación de garantías por el hecho de que la expropiación se haga sin oír antes al expropiado, pues el artículo 27 Constitucional no establece tal requisito..."

La garantía de audiencia en el procedimiento expropiatorio, una cuestión polémica y hasta neurálgica ha sido determinar si debe o no cumplirse con la garantía de audiencia en el procedimiento expropiatorio.

Algunos autores argumentan que al no prever el artículo 27 Constitucio-

(17) Andrés Serra Rojas, op. cit. pág. 275.

nal la celebración de audiencia, no existe tal garantía en el procedimiento expropiatorio; y pretenden justificar el que no se escuche al presunto agraviado con el argumento de que después de dictada la resolución puede interponer contra ella, el recurso de revocación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo y ante la dependencia del Ejecutivo Federal que na ya tramitado el expediente de expropiación, de conformidad con los artículos 5º y 6º de la Ley de Expropiaciones y si éste es favorable puede promover el juicio de amparo.

La Suprema Corte de Justicia, ha sostenido "...En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrado en el artículo 14º de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los -- que señala el artículo 27 de la misma Carta fundamental..." (18), criterio que se comprende hasta cierto punto, debido a las circunstancias cambiantes en las diversas etapas históricas, porque existen grandes obras de interés público -- que no deben retrasarse o paralizarse por el capricho de un particular.

De las opiniones mencionadas anteriormente no las compartimos y estimamos que la Ley Federal de Expropiaciones al no otorgar la garantía de audiencia, es violatoria del artículo 14º Constitucional; puesto que tal precepto no establece excepciones y es un principio general de derecho, que donde la ley - no distingue, tampoco su intérprete debe distinguir. A mayor abundamiento al - respecto el artículo 14º Constitucional establece la garantía de audiencia en forma general y obligatoria para todos los procedimientos, y resulta contrario a la hermenéutica jurídica pretender que en cada uno de los siguientes preceptos se repita nuevamente la obligación de respetar tal garantía. Es obvio que-

(18) Jurisp. S.C.de J. 1917-1985, Pleno. Tesis 46, pág. 112
y Segunda Sala, Tesis 391, pág. 649

si el artículo 14º Constitucional y no porque constituya una excepción, sino recordando también que el intérprete de la ley nunca debe afirmar lo que la ley no dice porque entonces estará legislando y no interpretando.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a partir de --- 1964, rectificó su criterio para hacerlo congruente con el artículo 14º Constitucional "...la circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que se imponga a la autoridad responsable, la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14º Constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados sin excepción..."(19).

EJECUCION DE LA EXPROPIACION Y AUTORIDAD QUE LE CORRESPONDE.- Como se ha señalado, la Constitución no alude a qué autoridad compete hacer la ejecución de la expropiación, pero en los artículos 7º y 8º de la multicitada Ley de Expropiación se establece que cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación o interpuesto éste, haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda, es decir, que haya tramitado el expediente respectivo, procederá a la ocupación del bien y a la ejecución de la declaratoria, salvo que se trate de la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y los procedimientos empleados para combatir-----
(19) S.C.J.N. Tesis de Ejecutorias, 1917-1964, Tesis 471, pág. 902.

o impedir la propagación de epidemias, epizooticas, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas, o de medidas empleadas para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública o bien de medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues en todos los casos, el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien de que se trata.

DETERMINACION DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION Y AUTORIDADES QUE LE CORRESPONDE FIJARLO.- El artículo 10º de la ley en cita establece que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad de la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Como se puede observar, el artículo 10º antes mencionado reitera lo que establece el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, del que se desprende que el monto de la indemnización se determinará en base al valor fiscal que de la cosa expropiada figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y sólo en caso de mejoras o demérito posteriores a la fecha de asignación de dicho valor o cuando éste no estuviere fijado por las ofi

cinas rentísticas, la determinación del monto de la indemnización quedará sujeta a juicio pericial y a resolución judicial.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente en el año de 1973, definía en sus artículos 36 y 41, al valor fiscal como aquel que sirve de base para determinar la cuota del impuesto predial, en la actualidad la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, para determinar el impuesto predial se basa en el valor catastral, por lo que dicho valor se toma de base para determinar el monto de la indemnización por expropiación.

En lo referente a qué autoridad corresponde fijar el monto de las indemnizaciones, se puede observar en los artículos 27 Constitucional y 10ª de la Ley de Expropiaciones, establecen esa atribución a la autoridad administrativa con la excepción de que cuando existen mejoras o deméritos posteriores a la fecha de asignación del valor fiscal y cuando éste no estuviere fijado por la autoridad administrativa, la determinación del monto de la indemnización quedará a cargo de la autoridad judicial; al respecto Gabino Fraga dice "...la autoridad judicial solamente interviene en los casos en que haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el de que éste no exista registrado en las oficinas rentísticas, de tal manera que se puede concluir que la autoridad que ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no sólo la razón que deriva del texto constitucional, sino la circunstancia de que la fijación del monto de la indemnización no implica, por su naturaleza, la realización de un acto jurisdiccional..." (20).

(20) Gabino Fraga, op. cit. pág. 389.

El artículo 63, fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales establece que le corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal tratándose de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal.

PAGO DE INDEMNIZACION.- En los artículos 19 y 20 de la multicitada Ley de Expropiaciones, se establece que el importe de la indemnización será cubierta por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, y cuando la cosa expropiada pasa al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización; así como que la indemnización deberá pagarse conforme a la forma y plazos que la autoridad expropiante fije, los que no abarcarán nunca un período mayor de 10 años. Al respecto Andrés Serra Rojas señala que "...la indemnización es el resarcimiento de los daños causados que se cubren principalmente en dinero, la indemnización en materia de expropiación es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación..." (21); el mencionado autor cita la tesis 390 de la 2a. Sala "...Indemnización en caso de expropiación, es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías..." (22).

Por lo que podemos concluir que la indemnización será el derecho que el

(21) Andrés Serra Rojas, op. cit. pág. 282.

(22) Idem. op. cit. pág. 285.

particular tiene al ser expropiado, de exigir la retribución, el pago del bien que por virtud de la declaración de utilidad pública se le priva y con el objeto de que el Estado pueda realizar el fin que persigue con la expropiación. En esta forma la indemnización se nos presenta como una de las formalidades que el Estado debe llenar para que la expropiación no sea un despojo o una confiscación.

CAPITULO SEGUNDO

EL DISTRITO FEDERAL DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL Y EL ORGANISMO POR EL QUE SE EJERCE SU GOBIERNO

1.- EL DISTRITO FEDERAL.

En la antigua Tenochtitlan se desarrolló la ciudad de México, fue fundada por los Mexicas a su llegada al altiplano, quienes procedían según parece, de Aztlán, "lugar de las garzas", de ahí su nombre de Aztatecas o Aztecas.

"Procedían de la Costa de Nayarit, el grupo salió de ahí hace el III, - debieron atravesar primero algunas regiones del norte de Jalisco y después siguiendo el curso del río Lerma, partes de Guanajuato y Michoacán. Los Mexicas-

eran según los informantes de Sahagún, Atlacachimeca, es decir, "pescadores y cazadores" y no podrían construir en detalle el itinerario que habían seguido sino desde las inmediaciones de San Juan del Río hasta el Valle de México, tenían por costumbre encender cada 52 años, duración de un ciclo en su calendario un fuego nuevo; el primero celebrado después de iniciada su peregrinación, fue el de Coatepec, en la región nororiental del Valle de México, en el año 2-caña (1163). Ahí nació según un mito, el dios Huitzilopochtli, hijo de Coatlicue. Para los Mexicas, Huitzilopochtli, hechicero que rendía culto a Tezcatlipoca, era su caudillo y su dios más venerado. Después de él tuvieron muchos -- otros caudillos sacerdotes, hasta Tenoch el último, quien auspició la fundación de Tenochtitlan en 1345 y le dió su nombre; aunque también recibió el de ciudad de México, en honor a Huitzilopochtli o Mexitli..." (23).

Fue sorprendente el régimen administrativo de los servicios de la ciudad azteca y de los pueblos colindantes, con sus normas sobre calzadas, caminos, mercados y policías, el régimen de impuestos, inundaciones, agua, abasto, epidemias, diversiones, guerras floridas y el desarrollo de las obras públicas, -- una administración pública que se extendía en un enorme territorio (24).

"Los españoles dieron fin al imperio de los aztecas y denominaron a la hermosa población "Ciudad de México", que fue reedificada desde su iniciación y formó el asiento de la conquista española y más tarde centro de gobierno del virreinato, que estuvo dominado por una fuerte centralización política y administrativa, el cual extendió sus dominios en todas las direcciones de los territorios conquistados" (25).

(23) Wilberto Jiménez Moreno. Compendio de Historia de México. Editorial E.C.L.A.L., S.A. México 1966. págs. 109 y 110.

(24) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. pág. 369.

La toma de la ciudad de México ocurrió el 13 de agosto de 1521; en 1523 el emperador Carlos V le concedió el título de muy noble, insigne e imperial - ciudad; el 4 de julio del mismo año se dieron las armas al Ayuntamiento de la ciudad, y en 1530 los privilegios que disfrutaba Burgos, cabeza de Castilla.

"El conquistador fundó en Coyoacán el Ayuntamiento, como el anterior de la Villa Rica de la Veracruz, una Real Cédula del 4 de julio de 1523 erigió a la capital en "Ciudad" y recibió su escudo de armas. En 1524 se traslada a la misma el Ayuntamiento. La Real Cédula del 24 de octubre de 1539 extiende su jurisdicción a 15 leguas con el título de "Muy noble, insigne y muy leal" ciudad" (26).

Cabe mencionar que en esta época las ciudades eran gobernadas por municipios, con un Cabildo o Ayuntamiento, con un alcalde, doce regidores o menos, esto era en base a la importancia de la misma.

Los Ayuntamientos de la ciudad de México sufrieron numerosas variaciones, una de ellas fue las ordenanzas de gobierno del 3 de junio de 1720, que regularon los cabildos, su elección y composición, de la cual también surgió el cabildo abierto, en el que asistían personas ajenas a los integrantes del Ayuntamiento.

El antecedente de las actuales entidades federativas eran las Intendencias, las cuales surgieron con fundamento en la ley del 4 de diciembre de 1786 y dieron paso durante el México independiente a las divisiones territoriales.

(25) Alfonso Toro, Historia de México, Editorial Porrúa, S.A. Tomo II, pág. 226.
(26) Andrés Serra Rojas, op. cit. pág. 570.

La ciudad de México formaba parte del territorio de la Intendencia de México - aunque su régimen político y administrativo era diverso de ella.

Cabe citar como hecho notable la actuación del Ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, cuando se proclamó que, en ausencia de los monarcas españoles, la soberanía tendría que recaer en el pueblo, el cual debía de ejercerla por conducto de sus legítimos representantes que eran los Ayuntamientos.

La Constitución de Cádiz de 1812 que tuvo una aplicación efímera entre nosotros, en su artículo 309 establecía los Ayuntamientos presididos por un jefe político. Título Sexto artículos 309 a 323.

Antes de analizar al Distrito Federal en la República Mexicana, debemos aludir al Distrito de Columbia de los Estados Unidos de América, ya que su régimen federal que fue el modelo para la creación de esta institución federativa.

El artículo 1, Sección VIII, inciso 17, en su primera parte de la Constitución de 1787, de los Estados Unidos de América, señala entre las facultades del Congreso Federal la de:

"Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al Distrito que por cesión de uno o varios estados y aceptación del Congreso, haya sido elegido para residencia del Gobierno Federal, distrito cuya área no podrá exceder de diez millas cuadradas".

Este distrito es el asiento del Gobierno Federal Norteamericano y el -- Congreso Federal tiene facultades para legislar en todas las materias que ata-

ne a dicho distrito. En su forma original el distrito en 1800 comprendió una gran extensión de 100 millas cuadradas, cedidas por Virginia y Maryland, pero se devolvió a la primera la parte cedida en 1846, quedando un área de 62 millas cuadradas aproximadamente. Desde 1971, existieron dos municipios que son Alejandria y Georgetown, temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878, se organizó el distrito como una corporación municipal.

Tres comisionados nombrados por el Presidente, uno de los cuales tiene que ser oficial en el cuerpo de ingenieros del ejército y dos de partidos políticos diversos, actúan en las funciones municipales del distrito. La educación es administrada por una oficina designada por la Corte Suprema del Distrito -- (27).

El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica en agosto de 1967, -- cambió el Gobierno del Distrito de Columbia para ser ejercido por un comisionado, que era designado por el Presidente de la República, sin tomar en consideración el lugar de su nacimiento, con la aprobación del Senado y por un consejo impuesto de nueve residentes de Distrito, elegidos por el Presidente como representante de la ciudad.

Al respecto y comparativamente en la República de Brasil también existe un Distrito Federal, que se denomina Brasilia, el cual se encuentra previsto en la sección I, artículo 2º de la Constitución de Brasil del 24 de enero de 1967.

Era administrado por un prefecto nombrado por el Presidente de la República

(27) Andrés Serra Rojas, op. cit. pág. 571.

blica y una Cámara Legislativa elegida por el pueblo; al prefecto también se le designaba como Regente o Gobernador del Distrito Federal Brasileño.

Por otra parte también encontramos que en la República de Argentina en su Digesto Constitucional de 1957, en su artículo 3º, indica que la capital de la República es el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires; de conformidad con la Ley 1029, del 21 de septiembre de 1980, dice que el Poder Ejecutivo está a cargo del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires.

Después de haber hecho un breve estudio de los antecedentes comparativos del Distrito Federal en la República Mexicana, objeto del presente subtema y para lo cual es conveniente precisar que la existencia de la ciudad de México, es anterior al Distrito Federal, al respecto Miguel Acosta Romero dice --- "...La existencia de la ciudad de México desde el punto de vista sociológico, es anterior al régimen Político Administrativo del Distrito Federal, fue fundado el 18 de junio de 1325 y dependió de la Administración Virreinal desde la conquista año 1523, hasta la consumación de la Independencia, el 27 de septiembre de 1821..." (28).

En esta etapa rigieron las ordenanzas municipales y el Cedulaario Municipal, Tomo I, foja 1 A, que fueron emitidos por Carlos V, los cuales tuvieron vigencia en la Administración Virreinal Española.

La etapa de Independencia y el concepto de Distrito Federal, para el Gobierno de la ciudad de México, se inicia de conformidad con la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución del 4 de octubre de 1824, el Congreso tenía -----

(28) Miguel Acosta Romero, "Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa, México, D.F. Pág. 215.

facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia de los Supremos Poderes, mismo que se contempla en el artículo 1º del Decreto de fecha 20 de noviembre de 1824, que más adelante transcribiremos.

Cabe mencionar la valiosa intervención de Fray Servando Teresa de Mier para que la ciudad de México fuera asiento oficial de los poderes federales, - apoyado en vigorosos argumentos históricos, políticos, geográficos y sociológicos, refiriéndose a la de Querétaro, que proponía la Comisión.

Lo interesante de la disertación de Fray Servando Teresa de Mier, es el enjuiciamiento de la estructura del Distrito Federal, la necesidad de su existencia y en caso de que lo fuera, la ciudad de México se considere la Capital Federal. "Pero la Comisión en su exposición, dice, duda sobre la cuestión primera, la necesidad de su existencia; se desentiende enteramente de la segunda, - inconvenientes para que la ciudad federal fuera México con su valle; y prueba la conveniencia de la tercera con razones que cuadran infinitamente mejor a México que a Querétaro, olvidándose además, de los inconvenientes gravísimos y dificultades insuperables que arrastraría la traslación de los Supremos Poderes fuera de la antigua Metrópoli de Anáhuac", como la ciudad de México era la capital del Estado de México, surgieron dificultades al coexistir autoridades federales y locales.

El Decreto del 18 de noviembre de 1824 dice:

Artículo 1º.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la factual 28ª del artículo 50 de la Constitución será la ciudad de México.

Artículo 2º.- Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

Artículo 3º.- El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente.

Artículo 4º.- El gobierno político y económico del expresado Distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

Artículo 5º.- Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 (instrucciones para el gobierno económico-político de las Provincias), en todo lo que no se halle derogada.

Artículo 6º.- En lugar del Jefe Político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un gobernador, en calidad de interino para el Distrito Federal.

Artículo 7º.- En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos para el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

Artículo 8º.- El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

Artículo 9º.- Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca en las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Artículo 10º.- Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

Pero las siete leyes Constitucionales de 1836, con tendencias centralistas, dividió a la República en Departamentos, los Departamentos en Distritos y éstos en Partidos. El artículo 2º de la Ley Sexta, se refería a una ley constitucional que debería ser expedida por el Congreso, formulando la división territorial en 24 Departamentos. El Distrito Federal desapareció para incorporarse al Departamento de México posteriormente éste último se dividió en Distrito quedando como su capital la ciudad de México, que quedó a cargo de un Gobernador y de Ayuntamiento, regidos por prefectos, sistema que subsistió en las bases orgánicas de 1843.

Hasta el triunfo de los federalistas, en el año de 1846, por Decreto -- que expidió el Jefe del Ejército Republicano, General don Mariano Salas, se -- restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Nuevamente aparece el Distrito Federal, que junto con veinticuatro Estados y dos Territorios, constituyeron la división territorial de la República.

En 1847 se publica el Acta Constitutiva y de Reforma de los Estados Unidos Mexicanos, y en la segunda parte del artículo 6º de la mencionada Acta, se

prevenfa: "Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección del Presidente y nombrará dos Senadores", el uso de la palabra --- "mientras", fue porque se pensaba trasladar a los Poderes Federales a otro punto de la República.

Nueva modificación hubo en las bases provisionales para la organización de la República del 22 de abril de 1853 y con fundamento en ellas el 21 de septiembre de ese año el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México. El General Antonio López de Santa Anna, por decreto del 16 de febrero de 1854, hizo una demarcación minuciosa del antiguo Distrito Federal, de tal manera que, por el norte llegaba hasta San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste hasta Tlalnepantla; por el poniente hasta Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste hasta Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el sur hasta Tlalpan; por el sureste hasta Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa y por el oeste, hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco" (29).

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856, hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los Supremos Poderes y sobre los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, sin embargo, la Constitución de 1857 previno en el artículo 46 que: "El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el -- Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar". También se propuso, pero no fue aceptado, que los poderes residieran en Querétaro o en Aguascalientes. El Constitu

(29) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A., 1ª Edición, 1963. págs. 295 y 296.

yente de 1857, creó un Estado hipotético, condicionado al cambio de poderes a otro lugar de la República. El Estado del Valle de México que en otro precepto se consideró parte integrante de la Federación.

"Cuando la Constitución de 1857 marcó que el Estado del Valle se formaría del territorio que "en la actualidad" comprendía el Distrito Federal, conservó la demarcación que hizo Santa Anna en el decreto del 16 de febrero de -- 1854; esto es, el más centralista de todos nuestros regímenes demarcó el Distrito Federal, al dejar subsistente la citada delimitación" (30).

El 4 de mayo de 1861, se dividió el territorio del Distrito Federal en cinco secciones, Municipalidad de México y Partidos de Azcapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya, a su vez se expidió también un reglamento para que el Ayuntamiento de la Capital estuviera formado por 20 regidores, 2 procurados; se eligió Gobernador del Distrito Federal.

En las poblaciones del Distrito Federal que tuvieron más de cuatro mil habitantes existiría un Ayuntamiento con siete regidores y un procurador. En 1874, al establecerse el bicameralismo en México, el Distrito Federal tuvo la facultad de elegir dos senadores.

El 26 de marzo de 1903, se expidió la Ley de Organización Pública y Municipalidad del Distrito Federal. Jacinto Faya Viesca al respecto señala -- "...La Ley Orgánica Política y Municipalidad del Distrito Federal, estableció esta entidad como parte integrante de la Federación, dividido en 13 Municipalidades regidas en su régimen anterior por disposiciones destinadas por el Con--

(30) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A. págs. 172 y 173.

greso de la Unión. El Presidente de la República ejercía el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, por conducto de 3 funcionarios; el gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas y, en lo Administrativo, -- las de tipo consultivo y vigilancia" (31).

"...El 5 de febrero de 1917, el texto original de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, incluyó como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios (que en la actualidad no existen), que se dividía en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa, excepto la municipalidad de México. El Gobierno del Distrito Federal quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, del que dependía directamente" (32).

La primera Ley Orgánica del Distrito Federal se expidió el 31 de diciembre de 1928, misma que fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1942, la que a su vez fue abrogada por la que se denomina Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la base 1ª, fracción VI, del artículo 73 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1970, -- con reformas del 31 de diciembre de 1971, 30 de diciembre de 1972 y 26 de diciembre de 1976, y a su vez esta también fue abrogada por otra de igual nombre publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Cabe mencionar que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal debería denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal, lo anterior en virtud de -----

(31) Jacinto Faya Viesca, "Administración Pública Federal".
Editorial Porrúa, Segunda Edición. Pág. 354

(32) Idem. op. cit. Pág. 355.

que como se desprende de su contenido se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a las diferentes ramas de la Administración Pública en la misma.

De acuerdo con los artículo 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución, debe considerarse como Entidad Federativa al Distrito Federal, los cuales a -- continuación se transcriben:

Artículo 42.- El Territorio Nacional comprende. Fracción I.- El de las partes integrantes de la Federación.

Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados - de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, - Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, - México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, -- Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Artículo 44.- El Distrito Federal se compondrá del Territorio que ac--- tualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión - que le asigne el Congreso General.

Ha existido la duda de si el Distrito Federal tiene o no personalidad - jurídica, lo anterior en virtud de que no hay unidad en la doctrina, en la le- gislación ni en la práctica administrativa y judicial sobre ese respecto.

Desde nuestro punto de vista y como consecuencia de los preceptos cons-

titucionales transcritos anteriormente, el Distrito Federal debe considerarse como una Entidad Federativa, como tal, debe tener personalidad jurídica propia; lo anterior en virtud de que tiene territorio, población, poderes que ejerce su Gobierno y un orden jurídico que lo regula. En este orden de ideas podría decirse que confirma este criterio el que el Distrito Federal tenga régimen patrimonial, presupuestario y financiero, todos ellos independientes a los de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia en este sentido orienta una ejecutoria de fecha 2 de enero, en el Amparo No. 3675, legible en el Tomo 101, página 9, del Semanario Judicial que a la letra dice: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación".

La Constitución de 1917, menciona al Distrito Federal en los artículos 42, 43, 44, 45 y 73, fracción VI, que originalmente estableció que el Distrito Federal se dividiera en 13 municipalidades.

Es de comentar que históricamente en el Gobierno del Distrito Federal existieron dos tipos de autoridades: Federales y Municipales (a excepción de los períodos en que tuvieron vigencia la Constitución Centralista de 1836 y -- 1843), lo que propició una serie de problemas entre ambas autoridades, originando que se reformara la fracción VI del artículo 73 Constitucional el 28 de agosto de 1928, para suprimir a los municipios en el Distrito Federal, para encomendarlo al Gobierno (Poder Ejecutivo), al Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, este hecho lo estudiaremos más ampliamente en el punto número dos del presente capítulo.

2.- EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE ATIENDE SU GOBIERNO.

El Presidente Venustiano Carranza antes de promulgarse la Constitución y en uso de sus facultades extraordinarias, emitió el 14 de abril de 1917, la "Ley de Organizaciones Políticas del Distrito Federal y Territorios".

El artículo 43 del proyecto de Constitución enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente de 1916 - 1917, estableció como partes integrantes de la Federación a 29 Estados, 2 Territorios y el Distrito Federal.

El artículo 44 del citado proyecto decía:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre ejes geográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo".

El artículo 45 del proyecto estableció:

"Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se agregan los Distritos que aumentan al Distrito Federal".

El artículo 73 del proyecto señaló entre las facultades del Congreso de la Unión, las siguientes:

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios debiendo someterse a las bases siguientes:

El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

El Presidente Carranza en esta fracción que transcribimos, mantenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios y se señalaban las bases a las que debía someterse. Se dividía en Municipalidades entregando el Gobierno del Distrito Federal a un Gobernador dependiente directamente del Presidente de la República.

Los propósitos del Primer Jefe, expresa el Diario de Debates, son militares, políticos y civiles; el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesibles, y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales es muy fácil de defenderlas. Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esa circunscripción una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera. "Después de exaltar los recursos propios que le bastan para su subsistencia, agrega el Jefe del Ejército Constitucionalista", haciendo del Valle una circunscripción distinta independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los Poderes en un lugar especialmente ade

cuado para ese objeto y puede lograrse con esto también la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del centro, que aquéllas que corresponde propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquéllas que no son del régimen interior de cada Estado" -- (33).

A pesar de que la segunda Comisión de Constitución estuvo conforme con el artículo 44 del proyecto y con los propósitos militares, políticos y civiles del Primer Jefe, el constituyente aprobó otro texto en los términos siguientes:

"Artículo 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General".

El Congreso Constituyente de 1917 aprobó por unanimidad de votos la primera parte del inciso segundo, de la fracción VI, del artículo 73, que mandaba que cada municipalidad del Distrito Federal y Territorios, estuviera a cargo de un ayuntamiento de elección directa.

Una vez aprobada la Constitución de 1917, coexistieron en el Distrito Federal: el Gobierno del Distrito Federal, las Municipalidades de éste y los Poderes Federales; pronto se pudo observar los serios escollos que originaba en la práctica la organización municipal en el Distrito Federal y que era necesario superar.

(33) Diario de los Debates del Constituyente de 1917. Tomo II, pág. 315.
40ª Sesión Ordinaria del 13 de enero de 1917.

El 12 de mayo de 1928, el entonces Presidente reelecto de la República, General Alvaro Obregón, envía una iniciativa de reformas al congreso, el cual acepta la siguiente reforma, con la aprobación de las legislativas.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales sometiéndose a las bases siguientes:

1º.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2º.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3º.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.

Una vez aprobadas las reformas por el Congreso a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, el 28 de agosto de 1928, se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del órgano que determinara la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica

ca respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, la cual atribuyó a éste las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha Institución se confirmó al Jefe -- del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad se asignaron los servidos res públicos que la ley determinó como atribuciones.

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalándoseles a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar.

Es de mencionar que la citada ley reglamentaria de las disposiciones -- contenidas en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, tienen por objeto establecer las normas a que se sujeta la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, así como la reglamentación de las disposiciones contenidas en la fracción antes mencionada.

Posteriormente se pensó que las denominaciones de "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal", no correspondía constitucionalmente a la organización de una República Federal y representativa, por lo que el 3 de agosto de 1945, se promulgó un Decreto Presidencial por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las de "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", para así ajustar la situación legal del Gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

Orgánicamente el Gobierno del Distrito Federal se constituye por tres - poderes que son: el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo.- La función legislativa del Distrito Federal está a cargo del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción VI, del artículo 73 Constitucional, no se transcribe en obvio de repeticiones y artículo 5º de la Ley Orgánica del propio Departamento que dice:

Artículo 5º.- Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI de la Constitución.

El Poder Judicial.- El Poder Judicial del Distrito Federal se regirá -- por su Ley Orgánica y por las disposiciones de la Ley del Departamento, en sus relaciones con el Poder Ejecutivo y artículo 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica que a la letra dice:

Artículo 6º.- La función judicial en el Distrito Federal estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la Ley Orgánica-respectiva.

El Departamento del Distrito Federal mantendrá con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las relaciones administrativas que demande - el buen servicio, y las demás que determinen los ordenamientos respectivos.

Artículo 7º.- La función jurisdiccional en el orden administrativo está a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente.

Artículo 8º.- La Justicia en materia laboral será impartida por la **Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal**, dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

El Poder Ejecutivo.- Corresponde al Presidente de la República el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal. Artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Gobernador del Distrito Federal, según el artículo 89, fracción II de la Constitución, que a la letra dicen:

"II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes".

Por otra parte, la naturaleza jurídica del Gobierno del Distrito Federal, la encontramos en las siguientes disposiciones Constitucionales y tesis jurisprudenciales, que en seguida pasamos a verter:

El artículo 27, fracción VI de la Constitución, otorga al Distrito Federal "...plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces, necesarios para los servicios públicos".

La tesis jurisprudencial número 339, establece:

"El Departamento del Distrito Federal no es una entidad jurídico-política, independiente de la Federación, pues la administración directa del Distrito Federal, compete al **Presidente** de la República y a los **Poderes Federales**, y los fondos que recauda el Departamento se dedican a sus **necesidades propias** -- tan sólo por razón de **método**, pero no porque pertenezcan a los Poderes Federales".

En ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de fecha 2 de enero, Amparo No. 3675, legible en el Tomo 101, página 9 del semanario judicial, "el Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta a la propia Federación".

El artículo 43 Constitucional menciona que las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, **México**, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, **Oaxaca**, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

El artículo 44 Constitucional ordena: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el **Congreso General**".

El artículo 73, **fracción VI** Constitucional, expresa que el Congreso **tiene facultad**:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las bases siguientes:

1º.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2º.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

El artículo 89 de la Constitución, fracción II, expresa que el Presidente de la República tiene facultades para nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal.

El artículo 92 Constitucional dice: "Todos los reglamentos, decretos, - acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

El primer problema que surge de la lectura de los textos constitucionales es el saber si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, están en lo correcto en -- llamar Departamento del Distrito Federal, al Gobierno del Distrito Federal.

Del texto del artículo 73, fracción VI, podría desprenderse que la ley estaba dentro de la Constitución, al señalar como órgano u órganos al Departamento del Distrito Federal.

Al indicar al Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno de esta entidad federativa, la realidad es, que de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se aparta del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal.

Por muy superficial que se comente el artículo 92 de la Constitución, éste claramente distingue entre el Gobierno del Distrito Federal y los Departamentos de Estado. En el ánimo del legislados Constituyente hubiera sido en el mismo sentido de la ley, no hubiera hecho ninguna diferencia y hubiera hablado exclusivamente de Departamento de Estado. No lo hizo porque el Distrito ni debe ni puede equipararse a un Departamento de Estado (34).

El Departamento del Distrito Federal corresponde al tipo de organización administrativa centralizada.

De lo anteriormente expuesto podemos argumentar que el régimen jurídico del Distrito Federal se encuentra consignado en la propia Constitución y en ella se estatuye que el Gobierno del Distrito está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley; que el Congreso de la Unión es el facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; que el Poder Judicial se integrará por los Tribunales del Orden Común, distintos de los Tribunales Federales y en él existirán Tribunales de lo Contencioso Administrativo y de Conciliación y Arbitraje; lo anterior de conformidad con los artículos 73, fracción VI, 103 y 104 de la propia Constitución y los artículos 1º, 5º, 6º y 8º de la Ley Orgánica del propio Departamento.

(34) Diario de los Debates del Constituyente de 1917. Tomo II, pág. 345.
45ª Sesión Ordinaria del 16 de enero de 1917.

3.- ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE EXPROPIACION.

El precepto jurídico que faculta al Departamento del Distrito Federal para calificar los casos en que exista utilidad pública y se proceda a la expropiación de esos bienes, la encontramos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 18, fracción XII que dice:

"Artículo 18.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa.

Fracción XII.- Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente Decreto de Expropiación u ocupación, en los términos del artículo 27, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación" (35).

De la transcripción hecha, consideramos que la ley da amplio margen al Departamento del Distrito Federal para la expropiación de bienes inmuebles, toda vez que el poder legislativo ha enumerado las causas de utilidad pública en el artículo primero de la Ley de Expropiaciones, las cuales no son necesariamente permanentes, ya que la utilidad pública puede variar con el tiempo y lugar de acuerdo a determinadas circunstancias, por ello se entiende que la fracción XII del artículo de referencia, señale como causa de utilidad pública -- "los demás casos previstos por las leyes especiales".

Lo anteriormente expuesto nos remite, entre otras, a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en la que la legislación declara de utilidad-pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos- y reservas de territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal, indicando en su artículo tercero de la ley en cuestión, que la ordenación y regula---ción del desarrollo urbano en el Distrito Federal, tendrá entre otras a lograr la distribución equilibrada de la población urbana; incrementar la función so- cial de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una -- distribución equitativa de la riqueza; evitar la especulación excesiva de los- terrenos que se pueden dedicar a la vivienda popular y procurar que los habi---tantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna.

Así también, la citada fracción XII nos remite a la Ley General de Asen- tamientos Humanos, la que dispone que dicho instrumento es de interés social - (para este caso estimamos que se debe considerar la interrelación señalada en- el capítulo correspondiente a la expropiación de este trabajo, entre utilidad- pública, utilidad social y utilidad nacional) y por lo tanto de utilidad públi- ca, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos que tenderá a mejo- rar las condiciones de vida de la población urbana mediante el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; la distribución equilibrada de- los centros de población, el mejoramiento de la calidad de vida en la comuni-- dad y procurar y promover que los habitantes cuenten con una habitación digna.

El artículo 4º de la citada ley, señala que la ordenación y regulación- de los asentamientos humanos se llevará a través, entre otros, de los planes es- tatales de desarrollo urbano que operen en el ámbito interno de las entidades-

federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos ex- pidan al efecto; por su parte el artículo 43 señala que cuando el cumplimiento de dichos planes implique el empleo de cualesquiera de los medios indicados en el artículo 3º y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad privada, la autoridad competente proveerá a la expropiación de la misma, de conformidad con las leyes que fueren aplicables.

Por otra parte, la autoridad competente para hacer la declaratoria de utilidad pública a fin de que proceda la expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio a favor del Departamento del Distrito Federal, será el Ejecutivo Federal.

Lo anterior de conformidad con las facultades que le confiere la fracción I del artículo 89 de nuestra Constitución Política y con fundamento en los artículos 27 y 73 fracción VI, base 1ª, de la propia Constitución; 1º, 2º, 3º, 4º, 10º, 20º y 21º de la Ley de Expropiación, así como el artículo 18 fracción XII y 21 fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 32, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De lo anteriormente expuesto consideramos que las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en materia de expropiación son muy amplias, pues como anteriormente lo mencionamos, no solamente considera las causas de utilidad pública establecidos en el artículo primero de la Ley de Expropiaciones, si no también podrá establecer de conformidad con la fracción XII del artículo de referencia, que son de utilidad pública las acciones de planear y ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, lo anterior en virtud de que el mismo Departamento del Distrito Federal es la autoridad competente conforme a la Ley de

Desarrollo Urbano del Distrito Federal para realizar estas acciones, las cuales se encuentran comprendidas dentro del Programa General de Desarrollo Urbano.

CAPITULO TERCERO

LA REVERSION

1.- ANTECEDENTES DE LA REVERSION.

En el capítulo primero correspondiente a la expropiación por causa de -- utilidad pública, dijimos que para que una expropiación pudiera llevarse a cabo era necesario: primero, la existencia de una necesidad pública; segundo, que al momento de nacer la necesidad, el Estado no cuente entre los bienes que forman su patrimonio, con el que requiere dicha necesidad para su satisfacción; tercero, que el bien escogido para la expropiación sea precisamente el reclamado por la necesidad para su satisfacción, o sea que el bien sea el adecuado, ya que -- esa adecuación es la que dará el carácter de útil a la expropiación; y cuarto, -- que se fije la indemnización adecuada.

El hecho de que el expropiante destine el bien a un fin distinto del señalado en el decreto expropiatorio, viola la garantía Constitucional que tutela la propiedad, desde que el derecho de su titular solamente se extingue mediante indemnización y por causa de utilidad pública. "Al no destinarse el objeto expropiado al fin que justificó la expropiación, no hay causa, por lo que cesa la razón legal para mantener la propiedad, pues "cessante cause legis, cesat lex", (36).

Así pues, la declaración de utilidad pública pone un límite al poder público en cuanto a la afectación del bien expropiado, y, si esta es violada dándole un destino distinto del señalado en la declaración de expropiación, surge para su titular el derecho de reversión.

Es necesario que hagamos notar que la figura jurídica de la reversión carece casi totalmente de reglamentación en nuestro derecho positivo, pues la única referencia que de ella se hace en nuestro derecho, la encontramos en la Ley de Expropiación, en el artículo noveno, cuya transcripción la haremos más adelante, pero ello no debe ser óbice para privar al propietario, en los casos que proceda, el ejercicio de este derecho para salvaguardar su propiedad.

Este derecho fue reconocido por primera vez por la Ley Francesa del 7 de julio de 1933, en sus artículos 60 y 61 y posteriormente por la ley del año de 1941, se le consideraba como un privilegio del expropiado que daba vida a un negocio jurídico de reventa y de readquisición y también recibía este derecho el nombre de derecho de preferencia. La Ley de Colonización del Reich del año de 1919 hablaba de "derecho de volver a comprar" y la Ley Fundamental de Bonn de -

(36) Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Tomo III, pág. 467.
Ed. Roque Depalma B.A. Argentina.

1949, mantenía la posibilidad de una readquisición. Mayer observa que una expropiación no se revoca de pleno derecho, sino que parece justo que se le abra al antiguo propietario la posibilidad de una readquisición del bien para el caso de enajenación del bien no dedicado al fin previsto, o en la reexpropiación. Mayer admite en su obra un derecho de repetición. También habla de reversión.

La Ley Prusiana de Expropiación de 1874, concedía al expropiado un privilegio de compra, también utilizaba la expresión "retransferencia", otros autores como Bossio, Aubry y Rau, discuten si es una acción personal, que puede resolverse con daños e intereses o una acción real que puede hacerse valer contra cualquier poseedor de un inmueble. Se discute también de una acción mixta; real en cuanto a la parte actora, porque persigue la cosa; personal, en cuanto se vuelve contra el expropiante como afirma Bossio. Mayer dice: que se ha discutido si constituye la retrocesión una condición resolutoria inherente al acto de la expropiación, coincidiendo en ese sentido Haerberlin, Grunhut y Huber (37).

Esta institución fue denominada en el derecho francés con el nombre global de "vente a remere", según su artículo 1559 del Código Civil, o "retrout - conventionnel" como proponen Aubry y Rau, y que constituye en el derecho romano el "pactum de retrovendendo" o pacto de rescate (derecho puramente personal aún cuando hay algunos como vimos anteriormente, que consideran a la reversión como un derecho real y otros como una acción mixta). Hay quienes consideraban que la retrocesión constituye una "venta forzada" (sui generis), con pacto de retroventa, artículo 1366 del Código Civil Francés.

Estas denominaciones tan variadas en las legislaciones comparadas no son

(37) José Canasi. La Retrocesión en la Expropiación Pública. Editorial Depalma, B.A. Argentina, 1964. pág. 68.

aceptadas por algunos autores, por cuanto que las mismas están dadas con criterio civilista, ya que parten de la base de que la expropiación pública es una compraventa forzosa, cuando en realidad es una institución de derecho público.

El jurista francés Laurnaude sostiene que puede introducirse en el derecho público la dogmática jurídica sin copiar servilmente el derecho privado y por su parte Víctor Manuel Orlando, sostiene que el derecho público puede ser considerado del mismo modo que el derecho privado, esto es, como un complejo de principios jurídicos sistemáticamente coordinados (38).

De lo anteriormente expuesto consideramos que si los civilistas ven la solución del problema que nos ocupa de la reversión con el contenido y formas anteriormente expuestas, por cuanto acercan a su competencia a esta figura jurídica de la expropiación, no quita que al reivindicarse hacia la competencia del derecho público, y especialmente del derecho administrativo, se sigan aplicando principios análogos de carácter implícito en materia de reversión, porque atañen a la inviolabilidad de la propiedad, ya sea que se considere a la expropiación como institución de derecho privado, como de derecho público. El derecho es uno en definitiva, y debe aplicarse en el aspecto relativo a la propiedad los principios de derecho común, aún cuando sea la expropiación una institución de derecho público por cuanto a lo que atañe a la propiedad en sí, -- por tratarse precisamente de la propiedad privada, la jurisdicción debe ser la común y la reversión debe obedecer a cánones jurídicos del derecho privado en lo que respecta a su naturaleza jurídica, así se llame reversión, retrocesión, o como cualesquiera de las denominaciones que veremos más adelante, denominaciones todas ellas que se reducen en definitiva a derechos de volver a comprar.

(38) Laurnaude y Víctor Manuel Orlando, citados por José Canasí, op. cit. pág. 69.

Mayer Otto dice "Este derecho se traduce en la revocación de la expropiación y pertenece, como la expropiación, al dominio del derecho público.

El derecho de reversión puede considerarse según D'Alessio, como un resguardo del derecho de propiedad, por cuanto el individuo como propietario, tiene el derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsista (39).

Podemos decir que el derecho de reversión viene a constituir un resguardo de la garantía del derecho de propiedad que por vía expropiatoria sólo puede extinguirse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Si consideramos como buena la definición que hace Jellinek de los derechos subjetivos públicos, debemos considerar al derecho de reversión como uno de ellos.

Jellinek, nos dice que los derechos subjetivos públicos "son la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público y representan una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo (40).

Podemos aseverar entonces que la reversión es un derecho subjetivo público por las razones siguientes:

A.- La Constitución Política establece que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, al decir esto, el poder público se -

(39) Mayer Otto. Derecho Administrativo Alemán, traducción de Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950-1951, Tomo III, pág. 95.

(40) Jellinek, George. Teoría General del Estado, 2ª Edición Alemana. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, pág. 51.

ha autolimitado, subordinando su acción expropiatoria a los requisitos establecidos en la Constitución.

B.- El particular expropiado tiene como arma para hacer que el Estado respete los preceptos a través de los cuales se ha autolimitado en materia de expropiaciones una vez que éstas se han llevado a cabo, el derecho de reversión.

C.- Por medio del derecho de reversión el expropiado obliga al expropiante a destinar el objeto expropiado a la causa de utilidad pública que motivó dicha expropiación.

D.- La reversión viene a constituir en sentido material, una garantía individual protectora del derecho de propiedad.

En conclusión, el derecho de reversión impide expropiaciones arbitrarias y obliga al Estado a destinar el bien expropiado al objeto o causa de utilidad pública que él mismo ha fijado.

Una de las múltiples interrogantes pero consideramos una de las más importantes, es la de determinar cuál es el alcance del derecho de reversión, o sea qué bienes pueden ser objeto de la reversión. Si la expropiación como hemos dejado asentado con anterioridad, puede comprender tanto objetos como derechos cualesquiera que sea su naturaleza jurídica, estén o no en el comercio, sean cosas o no, es incuestionable que no está limitada únicamente a los inmuebles ni a los muebles, comprende también a los derechos susceptibles de valor, esto es, a la propiedad científica, literaria, artística e industrial. Toda ex

propiación de un bien puede dar derecho a la reversión del mismo porque la alteración del destino a la utilidad pública vulnera la garantía Constitucional de la propiedad, independientemente del carácter que ésta revista, sea inmueble, mueble o derecho intelectual.

Debemos afirmar que todo objeto o derecho expropiado lleva aparejado el derecho de reversión a favor del expropiado, ya que esta es la última defensa que tiene en contra del Estado expropiante para defender su derecho de propiedad.

2.- LA REVERSION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ARTICULO
NOVENO DE LA LEY DE EXPROPIACIONES.

El artículo noveno de la citada ley nos dice textualmente:

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

De la transcripción hecha del artículo noveno de nuestra Ley de Expropiaciones, podemos concluir que los requisitos necesarios para el surgimiento del derecho de reversión, son los siguientes:

Primero.- La extinción previa del derecho de propiedad en virtud de la expropiación.

Segundo.- Que producida la extinción del derecho de propiedad por la vía expropiatoria, no se le dé al bien expropiado, el destino previsto en el decreto relativo.

Analizando el primero de los requisitos, no creemos que presente dificultad el entenderlo, pues si el objeto de la reversión es el dejar insubsistente la expropiación devolviendo al expropiado su derecho de propiedad, es lógico -- que antes haya habido una expropiación que lo haya privado de él.

Por lo que respecta al segundo de los supuestos si presenta serias difi-

cultades para su entendimiento, principalmente por la forma en que tal requisito está descrito en nuestra Ley de Expropiaciones. La primera parte del supuesto nos indica que es necesario, para que surja el derecho de reversión, que el bien expropiado no sea destinado a la utilidad pública en que tal expropiación se fundó. En el presente caso también debemos incluir el hecho de que el bien no se destina a ninguna causa de utilidad pública y la del bien que sólo es --- afectado temporalmente, pues debemos estimar que estas situaciones son conculcatorias del derecho de propiedad y que por lo tanto, crean a favor del expropiado el derecho de reversión y en última instancia, el derecho al amparo de la -- Justicia Federal.

Cuando el bien expropiado no es destinado a ninguna causa de utilidad pública, simplemente la expropiación carece de justificación jurídica y es conculcatoria de garantías, por lo que la extinción del derecho de propiedad carece de fundamento que lo justifique.

Por lo que respecto al otro caso que hemos mencionado como presupuesto para el nacimiento del derecho de reversión, o sea que el bien expropiado se -- destine a la causa de utilidad pública en forma solo momentánea, hemos de considerar que, una vez presentado el caso, el expropiado puede ejercitar el derecho de reversión, puesto que el bien al ser desafectado deja de servir al Estado para satisfacer la necesidad que originó la expropiación y por lo tanto tiene derecho de recobrarlo haciéndolo volver a su patrimonio.

Consideramos que sólo puede aceptarse el cambio de destino del bien expropiado cuando la nueva aceptación es dispuesta por la ley y en beneficio de la colectividad.

La nueva afectación debe ser dispuesta por la ley, no siendo suficiente para ello un simple decreto del Ejecutivo, porque la determinación de la utilidad pública en las expropiaciones corresponde en forma exclusiva al Congreso.

Por lo que respecta al término en que debe interponerse la reversión, el artículo en cuestión es sobre todo confuso y presenta grandes problemas, de los que consideramos dos de los principales.

a).- Los cinco años a que se refiere el artículo noveno, deberán contarse a partir de la fecha en que el Estado pueda disponer del bien expropiado -- (dentro de los cinco años).

b).- Deberán contarse después de que han transcurrido éstos (después de cinco años).

Si aceptamos que la reversión deberá ser interpuesta dentro de los cinco años contados a partir de la fecha de la consumación de la expropiación, debemos aceptar también que a partir del día siguiente de efectuada la expropiación, se podrá hacer valer el derecho de reversión, lo cual es materialmente imposible que al día siguiente de la expropiación el bien esté afectado ya a la causa de utilidad pública en que se basó.

Ahora bien, si interpretamos el artículo noveno de la Ley de Expropiación en el otro sentido, debemos de afirmar que la reversión del bien podrá -- ser solicitada solamente una vez transcurridos cinco años después de efectuada la expropiación.

En nuestro concepto esa debe ser la interpretación correcta del artículo

referido, pues los cinco años estipulados son un término prudente para que la autoridad expropiante pueda realizar las obras necesarias para darle al bien el carácter de utilidad pública.

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, creemos que sería más justo para el expropiado que la ley dejara a juicio de peritos en cada caso -- concreto, el determinar el tiempo necesario para que el expropiante dedique lo expropiado a la causa de utilidad pública.

Respecto de quien es el titular de la acción de reversión, la doctrina no es uniforme y tenemos principalmente tres teorías que tratan de dar solución a esta cuestión y éstas son las siguientes:

- a).- La acción de reversión sólo compete al expropiado.
- b).- La acción de reversión compete al actual propietario de la parte remanente en casos de expropiaciones parciales.
- c).- La acción de reversión compete al propietario expropiado y a los sucesores universales.

Explicación de las Teorías:

- A).- La acción de reversión compete sólo al expropiado.

Se ha sostenido que el sucesor a título particular del expropiado no tiene derecho de reversión, porque él establece en favor del propietario que es el único que ha sufrido el sacrificio. "Esta tesis no se funda en argumentos de consistencia. El derecho de reversión es inherentes a la cosa no a la persona.

Es como veremos en adelante, un derecho real, y por lo tanto, transmisible por su propia naturaleza".

B).- La acción de reversión compete al actual propietario de la parte remanente en los casos de expropiación parcial.

Esta teoría tampoco es aceptable. "El actual propietario de la parte remanente, es decir, contigua al inmueble expropiado, no es más que un sucesor a título particular y no sucede sino en los derechos formalmente conferidos por su titular.

Ese interés no puede crearle un derecho si la reversión tiene como fundamento la garantía Constitucional que no autoriza la extinción de la propiedad por la vía expropiatoria sin la existencia de causa expropiante, es indudable que solamente puede corresponder al propietario afectado.

Es obvio decir que el expropiado puede ceder su derecho de reversión, - "lo que no se admite es que el sucesor particular tenga derechos como accesorio implícito de su adquisición del dominio, más no como adquirente expreso de tal derecho, pues esta última hipótesis entrarían en el juego las disposiciones de derecho común".

C).- La acción de reversión compete al expropiado y a sus sucesores universales.

Es la teoría más ajustada a la naturaleza jurídica del derecho de reversión, que como vamos a ver, no es inherente a la persona sino a la cosa. La ma

yoría de los autores son partidarios de esta doctrina. Así pues, la acción de reversión compete en primer término al titular del bien expropiado y a sus sucesores "mortis causa". No obstante si el expropiado ha transmitido a terceros su derecho de reversión, este sucesor particular no queda excluido del ejercicio de la acción, por cuanto a su status jurídico, a ese respecto, no es distinto al del expropiado. La transmisión del derecho lo coloca en la misma situación del propietario expropiado.

La naturaleza jurídica del derecho de reversión, son de la opinión algunos autores que el derecho de reversión no atribuya al propietario expropiado una acción personal que pueda resolverse en daños y perjuicios, sino una acción real, que pueda hacerse valer frente a cualquier poseedor del bien desapoderado (41).

Otros sostienen que se trata de una acción mixta; real en lo atinente al expropiado; personal porque se dirige contra el expropiante. No faltan opiniones que consideren al derecho de reversión como condición resolutoria instada en el acto de la expropiación.

Por lo que consideramos que el derecho de reversión es un derecho patrimonial, forma parte del patrimonio del expropiado. Es un derecho real y no un derecho crediticio o personal que puede resolverse en una acción de daños y perjuicios contra el expropiante, por cuando sólo concurren para constituirlo, dos elementos: el titular, sujeto del derecho, y la cosa objeto del mismo.

La reversión no es obligatoria para el expropiado, es un derecho que puede o no ser ejercitado por el propietario desapoderado. La reversión sólo mira

(41) Accame. De las Expropiaciones por causa de Utilidad Pública.
Editorial Roque Depalma, B. A. Argentina. pág. 144

a su interés personal y sería ilógico y antijurídico imponerla la obligación de la reversión del bien expropiado si no tiene interés en su readquisición. Por otra parte el expropiante no tiene la certeza de que será demandado y, en consecuencia, se haya en situación de dilatar la efectividad de la afectación prevista por la ley. Es por estos motivos que, en los casos de no haberse dado destino al bien expropiado, la interpelación debe ser una condición previa a la acción de reversión. En cambio, si el expropiante ha modificado la afectación que determinó la declaración de utilidad pública, ese hecho es suficiente para el ejercicio de la acción.

Como toda acción en principio está sujeta a un lapso dentro del cual debe ser ejercitada ante esta situación cabe preguntarse ¿cuál es el tiempo para la prescripción de la acción de reversión?; ¿desde qué momento comienza a operar la prescripción?.

Sobre la primera de los cuestionamientos que nos hacemos, la Ley General de Bienes Nacionales señala en su artículo 33, párrafo segundo:

"Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible".

Respecto del momento en que debe comenzar a prescribir la acción de reversión, debemos considerar tres situaciones a saber:

- 1).- El expropiante no destina el bien a ninguna causa de utilidad pública.

- 2).- El expropiante destina el bien a una causa de utilidad pública distinta a la prevista en el decreto expropiatorio.
- 3).- El expropiante destina lo expropiado a la causa de utilidad pública prevista, pero sólo transitoriamente.

A nuestro juicio, la primera situación, la prescripción comienza a correr una vez que han transcurrido cinco años desde la fecha en que se efectuó la expropiación, si los bienes no se han afectado a ninguna causa de utilidad pública, como lo apuntamos anteriormente.

En la segunda situación, aquí la prescripción debe comenzar desde el momento en que a juicio de peritos, el expropiado puede darse cuenta por los signos exteriores de que su bien expropiado ha sido destinado a un fin distinto - al que se señaló en el decreto.

En la tercera situación, al efectuarse el cambio de destino del bien, surge a favor del expropiado el derecho de reversión, cuya acción deberá empezar a prescribir a partir del momento en que por signos inequívocos se pueda dar cuenta del cambio de destino.

Por otra parte estamos ciertos de que la reversión implica un precio, - económicamente hablando, pues si la expropiación no puede significarle alguna causa de lucro para el expropiado, ni para el expropiante, sólo implica un equilibrio económico entre el valor del bien objeto de la expropiación y de los daños y perjuicios emergentes de la desposesión y la indemnización, tampoco la reversión puede ser objeto de lucro ni para el expropiante, ni para el expropiado, por cuanto tiene por objeto restablecer la situación anterior a la de la expropiación.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Con arreglo a este criterio el precio de la reversión está, en principio determinado por la indemnización recibida por el expropiado. Esta regla sólo tiene aplicación cuando el bien en el momento del retracto se encuentra en el mismo estado en que se hallaba al ser expropiado: pero puede ocurrir que disminuyan o aumenten su valor económico. En la primera hipótesis la mera devaluación no restablecerá la situación anterior, dado que el bien habría sido desmejorado. Supóngase, por ejemplo, la demolición de edificios o instalaciones o la destrucción de plantaciones. En la segunda, el bien ha sido mejorado con obras que acrecentan su valor.

En ambos supuestos, el precio de la reversión no puede ser igual al de la indemnización, así pues, no es posible la previa consignación de la indemnización recibida para la reversión del bien expropiado, porque éste pudo haber disminuido o aumentado en su valor económico.

Es en mérito de estas consideraciones que el precio de la reversión ha de ser fijado, en nuestra opinión, en juicio, salvo lo que las partes convengan extrajudicialmente.

3.- JURISPRUDENCIA Y TESIS RELACIONADAS CON LA REVERSION

Para efectos del presente trabajo, se consideran aplicables las siguientes tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

EXPROPIACION

DESPOSEIMIENTO IMPROCEDENTE TRANSCURRIDO EL PLAZO DE REVERSION.- Si el beneficiado con la expropiación no realiza en el término de cinco años el fin que dió causa a la expropiación, ésta no puede producir el efecto que le es propio, y en tal supuesto sea que se haya o no entregado la posesión del inmueble correspondiente al beneficiado, aquella ha de quedar sin efecto por virtud de la reversión, que no es otra cosa que el derecho que otorga el particular afectado para que vuelva a su poder el dominio del inmueble que se le afectó, cesando las consecuencias de la declaración expropiatoria. El transcurso del tiempo señalado otorga un derecho al particular para que pueda recobrar el inmueble de cuya propiedad se le privó, mediante una declaración que deje sin efecto la expropiación y haga volver a su patrimonio aquel bien. En tales condiciones, si no se ha privado al particular de la posesión de un inmueble cuya expropiación se decretó en su contra, y ha transcurrido el término de cinco años a que se refiere el artículo 9º de la Ley sobre la materia, toda vez que no podrá realizarse la finalidad de la expropiación, sino hasta que se decida sobre el derecho de reversión, no resulta correcto que la autoridad proceda a tomar posesión del bien expropiado al transcurrir el término que la Ley señala para que se llene el objeto de la expropiación; dado que a partir de la consumación de aquel plazo la expropiación debe en principio quedar sin efecto, y han de volver las cosas al estado que tenían antes del decreto respectivo, a virtud de la reversión que establece la ley. Resulta por tanto fundada la afirmación en el sentido de que el artículo 9º de la Ley que se cita, establece un límite temporal de vigencia del decreto expropiatorio que impide que pueda procederse a privar del inmueble correspondiente al particular afectado, puesto que la expropiación se condicionó a que se llenara su objeto justamente en el término que establece ese precepto, el cual se consideró suficiente por el legislador para que se realizara la causa de utilidad pública que motivó la expropiación, todo sin perjuicio de lo que pueda resolverse en definitiva sobre la reversión que soliciten los afectados.

Amparo en revisión 410/74. Enrique Clavellina Meza y otros.
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.
Primer Circuito. 24 de septiembre de 1974. Unanimidad de Votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón.

DE LA REVERSIÓN DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - QUE ORDENO LA EXPROPIACIÓN, DE LOS MISMOS TERMINOS DEL ARTICULO- 9º DE LA LEY DE EXPROPIACIONES SE DESPRENDE QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE TRAMITA Y LLEVA A CABO LA EXPROPIACION ES LA -- QUE DEBE CONOCER Y, EN SU CASO, RESOLVER RESPECTO DE LA RECLAMACION DE LA REVERSIÓN A QUE SE CONTRAEE DICHO PRECEPTO.- En efecto, dispone "El propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio". Debiéndose sostener -- que en ambas situaciones es la autoridad administrativa a la que le corresponde atender la petición sin que pudiera justificarse -- que para la primera intervenga una autoridad judicial y para la segunda conociera la administrativa, pues es de hacerse hincapié en que la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio debe ordenarla la misma autoridad administrativa, y tanto la ocupación temporal y la limitación de dominio como la expropiación, son actos netamente administrativos -- que están normados por la Ley de Expropiación, por lo que en las dos mencionadas situaciones tiene que segurise la misma regla, -- máxime que en ellas la finalidad es análoga, es decir, en la reversión la restitución de la cosa a la persona que la poseía primero como dueño, y en la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o limitación de dominio, la reintegración por parte del afectado en el pleno ejercicio del derecho de propiedad. En el caso de la expropiación que es decretada por la autoridad administrativa como consecuencia de un trámite administrativo.

La reversión es de retroceso (retrocesión), de tal modo que el decreto de expropiación de un inmueble queda sin efecto en la -- consecuencia de devolversele a su antiguo dueño y de ello corresponde conocer, sin duda, a la misma autoridad administrativa que es la que viene a tener a su cargo resolver sobre el derecho a -- la reversión que concede la Ley de Expropiación.

Amparo en revisión 132/74. Jesús Coria Vázquez.
Civil del Primer Circuito.

Unanimidad de Votos. Ponente: Gustavo Rodríguez Berganzo.
Séptima Epoca, Vol. 70, 6ª parte, pág. 36.

REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO, CUANDO PROCEDE.- La reversión es una institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea por causas imputables a la autoridad expropiante o al beneficiario, o por razones incluso de orden público no imputables a ellos. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo; con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de Programas de Obras Públi-

cas, o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión.

Amparo directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (Metro).
26 de Mayo de 1987. Unanimidad de Votos.
Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.
Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Callegos.

EXPROPIACION, REVERSION, INTERES JURIDICO DEL AFECTADO PARA PROMOVER EL AMPARO.- Carece de justificación el sobreseimiento del inferior, porque aún cuando por virtud de la expropiación el bien expropiado salga del patrimonio del particular, tal hecho no altera todo interés jurídico del afectado, puesto que éste conserva, aparte del derecho a la indemnización correspondiente, por lo menos una legítima pretensión a que se resuelva, por autoridad competente, si tiene o no derecho a que se le revierta el bien expropiado si éste no se destina a la finalidad de orden público que causó el acto expropiatorio, o sea, que precisamente por la razón de que alguien haya sido expropiado, es por lo que ese alguien tiene el interés jurídico de ejercitar el derecho a la reversión, si además demuestra el hecho de que el bien expropiado no se destina a la finalidad que provocó el acto expropiatorio, o se sustrae de tal destino para dedicarlo a finalidades diversas.

Amparo en revisión 4819/48. Hermanos Fernández y Cía.
5 de Marzo de 1958. Unanimidad de 4 Votos.
Ponente: José Rivera.

REVISION, RECURSO DE LEYES DE EXPROPIACION, DERIVADOS DE OTROS CONSENTIDOS.- Debe reconocerse que un propietario aceptó la existencia legal de un decreto de expropiación, si solicitó la reversión, puesto que ésta, de acuerdo con el artículo 9º de la Ley de Expropiación, no es otra cosa que la devolución del bien expropiado por no haber sido destinado, dentro del término de cinco años, al fin que motivó la declaratoria de expropiación, así, para poder hacer la petición de reversión del predio, tuvo el quejoso que someterse al decreto expropiatorio, o sea que lo consentió, y siendo esto así, debe sobreseerse el amparo solicitado contra dicho decreto.

Amparo en revisión 1671/60. Ambrosio Guerrero Gastelum.
Marzo 15 de 1962. Unanimidad de Votos.
Ponente: Rafael Matos Escobedo.

6764 EXPROPIACION, TERMINO PARA RECLAMAR LA REVERSION. (RETROCESION).- Este Tribunal considera que, de la lectura del artículo-

9º de la Ley Federal de Expropiación, que a la letra dice: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueron destinados al fin que dió causal a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio", debe derivarse que la reversión (retrocesión) procede, en el supuesto de que los terrenos expropiados no se hubiesen utilizado para el fin, por el cual fueron expropiados dentro de los cinco años siguientes a la fecha de la expropiación; luego, si ahora se pretende reclamar la reversión (retrocesión), después de treinta años de estar destinado el predio al fin para el que se expropió, tal pretensión resulta notoriamente improcedente, pues ante la laguna de la Ley de Expropiación al respecto puede establecerse que, una vez transcurrido el término que se señala para que surta efectos la prescripción adquisitiva en el uso adecuado del predio, ya no hay acción para solicitar la reversión (retrocesión), por el cambio de uso.

Amparo en revisión 804/79 (S.C. 6009/78).

Javier Legarreta de Jaurena. Mayo 8, 1981.

Unanimidad de Votos. Ponente: Fernando Lanza Cárdenas.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TRIBUNALES COLEGIADOS, Séptima Época. Volumen Semestral 145-150, SEXTA PARTE. Pág. 116.

TRIBUNALES COLEGIADOS, Informe 1981. TERCERA PARTE. Tesis 13, - Pág. 41.

3820 REVERSIÓN, CORRESPONDE AL TITULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL RESOLVER EL RECURSO DE, Y NO A LA DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA Y DE GOBIERNO DEL PROPIO DEPARTAMENTO.- El artículo 50 de la Ley de Planificación del Distrito Federal en su segundo párrafo estatuye que: "la petición de reversión deberá presentar se por escrito AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, una vez que hubiere vencido el plazo de 10 años a que se refiere este artículo..."; de donde se desprende que corresponde al Departamento del Distrito Federal resolver sobre las peticiones de reversión de bienes expropiados que se le formulen. Por otra parte el artículo 45, inciso 12 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, previene que "corresponde a la Dirección General Jurídica y de Gobierno tramitar las expropiaciones por causa de utilidad pública", de lo anterior, sólo es posible concluir que las funciones de la mencionada Dirección se concretan a realizar el trámite de las solicitudes de reversión de bienes expropiados, llevándolas al estado de resolución, para que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en uso de las facultades que le --

confiere la ley, emita dicha resolución. En este sentido resulta inexacta la afirmación del recurrente cuando señala que se pasó por alto las tres disposiciones legales primeramente invocadas - que facultan a la Dirección Jurídica y de Gobierno del Departamento del Distrito Federal para tramitar y resolver en la forma en que lo hizo, el procedimiento de reversión incoado por la quejosa.

Amparo en revisión 13/1977. Sucesión Testamentaria de la Señora Elena Algara de Del Hoyo. Febrero 25 de 1977.
Ponente: Magistrado Angel Suárez Torres.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TRIBUNALES COLEGIADOS, Informa 1977. TERCERA PARTE. Tesis 116, Pág. 229.

"La solicitud de reversión de bienes expropiados, es competencia del Director General Jurídico y de Gobierno del Departamento del Distrito Federal". Este mismo Tomo, Tesis 3742.

3821 REVERSION DE LOS BIENES EXPROPIADOS. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA NO ESTA OBLIGADO A EMITIR TODOS LOS ACUERDOS DEL RESPECTIVO EXPEDIENTE.- En esta alzada no se invoca ningún precepto legal que establezca, o del que se infiera, que el Presidente de la República, además de pronunciar la resolución final, debe decidir lo relativo a todos los trámites del expediente, ni se citan ejecutorias de los tribunales federales que sustenten dicho criterio, no se expone, finalmente, ningún razonamiento que pudiera conducir a tal conclusión, por lo cual cabe afirmar que se manifiesta en pie el apoyo sobre que descansa el fallo recurrido, o sea que, con arreglo a los artículos 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y 50 de la de Planificación del Distrito Federal, corresponde al Director General Jurídico y de Gobierno acordar los diversos trámites dentro del expediente formado con motivo de la solicitud de reversión.

Amparo en revisión 582/1976. Lorenzo Salazar Morales y Otros. Noviembre 11 de 1976. Unanimidad de Votos.
Magistrado: Jesús Toral Moreno.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TRIBUNALES COLEGIADOS, Informe 1977. TERCERA PARTE. Tesis 55, Pág. 150.

3822 REVERSION, DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL.- Si el artículo 9º de la Ley de Expropiación -

dispone que cuando los bienes que hayan originado una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueran destinadas al fin que dió causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación o limitación de dominio; como tal precepto ni la ley que lo contiene señalan autoridad ante la cual puede reclamarse la reversión de un bien afectado por un decreto expropiatorio, debe indicarse que tal derecho determinado por la naturaleza del acto jurídico del que deriva, debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no la vía jurisdiccional, ya que la intervención de la autoridad judicial, por disposición expresa de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución General de la República, se encuentra reservada únicamente en materia de expropiaciones, a decidir sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

Revisión civil 237/1975. Manuel Jiménez Villarreal.
Febrero 27 de 1976. Unanimidad de Votos.
Ponente: Magistrada Luz María Perdomo Juvera.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

TRIBUNALES COLEGIADOS, Informe 1976. TERCERA PARTE. Tesis 2.
Pág. 245.

5428 REVERSION, DERECHO DE, EN MATERIA DE EXPROPIACION. NO CONSTITUYE UN RECURSO.- Es de explorado derecho que el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo-determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo; y cuando esas condiciones no se dan, por no existir el acto de la administración que pueda ser objeto o motivo de revisión, no puede constituirse la materia de un recurso, como ocurre en el caso del derecho de reversión en relación con la expropiación.

Amparo en revisión 237/75. Manuel Jiménez Villarreal
y Coagraviados. Febrero 27 de 1976. Unamidad de Votos.
Ponente: Luz María Perdomo Juvera.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

TRIBUNALES COLEGIADOS, Séptima Epoca. Volumen 86. SEXTA PARTE.
Pág. 87.

CAPITULO CUARTO

ANALISIS, CRITICA Y PROPUESTAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSION QUE REALIZA EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL POR LA EXPROPIACION DE BIENES INMUEBLES.

1.- ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSION QUE REALIZA EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El derecho de reversión como lo mencionamos en el capítulo anterior se encuentra contemplado en el artículo 9º de la Ley de Expropiación, el cual no señala ante qué autoridad se podrá reclamar este derecho.

Sin embargo, si observamos el artículo 6º de la citada Ley en el que se señala: "El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya-

tramitado el expediente de expropiación de ocupación temporal o de limitación de dominio", aquí sí se señala cual deberá ser la autoridad que conocerá del recurso administrativo de revocación, dicho lo anterior, consideramos que por práctica se ha interpretado de igual manera el artículo 9º de la Ley aludida.

Considerando lo anterior me avoqué a la investigación ante diversas Unidades Administrativas del Departamento del Distrito Federal, como son: la Coordinación General Jurídica, Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, Dirección de Legislación y Normas, Subdirección de Normas y Publicaciones y la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, entre otras, con el propósito de conocer si dentro de su Manual de Procedimientos, existía alguno que substanciara el procedimiento administrativo de reversión, llegando al conocimiento de que no existe procedimiento alguno a que deba sujetarse esta institución, el trámite se realiza por práctica y basándose en los antecedentes de expedientes antiguos y a las políticas y lineamientos en la gestión administrativa que dictan los titulares de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

El procedimiento administrativo que actualmente se observa en la tramitación de la reversión, solicitada por los particulares, ante el Departamento del Distrito Federal es el siguiente:

DESCRIPCION DE LOS TRAMITES QUE SE OBSERVAN EN LOS EXPEDIENTES DE REVERSION	EJECUTOR DEL TRAMITE
1.- Escrito dirigido al Jefe del Departamento del Distrito Federal o al Director General Jurídico, solicitando la reversión de determinado inmueble, afectado por un decreto expropiatorio, anexando los antecedentes de propiedad respectivos.	Particular o persona con derecho a solicitar la reversión.

DESCRIPCION DE LOS TRAMITES QUE SE OBSERVAN EN LOS EXPEDIENTES DE REVERSION	EJECUTOR DEL TRAMITE
2.- Remite a la Coordinación General Jurídica la solicitud de reversión y sus anexos.	Jefe del Departamento del Distrito Federal.
3.- Esta a su vez tramita la solicitud de reversión y sus anexos a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.	Coordinación General Jurídica.
4.- Analiza la documentación para conocer el interés jurídico del solicitante de la reversión y verifica que dicha acción se encuentre prescrita y se cerciora de la personalidad jurídica de la persona que promueve.	Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
5.- Si es procedente la solicitud conforme al estudio realizado, comunica por oficio al particular interesado que se le da entrada a su solicitud y le señala un término de 15 días contados a partir de la fecha de notificación para que presente pruebas para hacer valer su derecho de reversión.	
6.- Si no es procedente la solicitud conforme al estudio realizado devuelve la documentación al interesado, sin darle trámite a su solicitud de reversión.	
7.- Recibe oficio con el que se le da entrada a su solicitud, contando con 15 días para presentar pruebas para hacer valer su derecho de reversión.	Particular a persona con derecho a solicitar la reversión.
8.- Dentro del período de pruebas solicita información a la Delegación Política del Departamento del Distrito Federal de la jurisdicción en que se encuentre el predio objeto de la reversión, a la Dirección General de Obras Públicas y a la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.	Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
9.- Presenta pruebas dentro del término establecido para su desahogo.	Particular o persona con derecho a solicitar la reversión.

DESCRIPCION DE LOS TRAMITES QUE SE OBSERVAN EN LOS EXPEDIENTES DE REVERSION	EJECUTOR DEL TRAMITE
10.- Recibe pruebas por parte del promovente y en su caso los informes de las unidades administrativas señaladas en el punto número 8.	Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
11.- Transcurrido el período de ofrecimiento de pruebas fija un plazo de 30 días para el desahogo de las mismas, notificando hora y fecha por acta administrativa al promovente.	
12.- Concluida la fase de desahogo de pruebas señala un período de 15 días para que el particular formule los alegatos que a su derecho convenga mediante el acta correspondiente.	
13.- Presenta alegatos dentro del período fijado.	Particular o persona con derecho a solicitar la reversión.
14.- Concluido el período anterior analiza y valora las pruebas y alegatos existentes en el expediente y elabora proyecto de resolución.	Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
15.- Remite proyecto de resolución a la Coordinación General Jurídica para su rubrica.	
16.- Recibe proyecto, rubrica y lo remite a la consideración y en su caso firma del Jefe del Departamento del Distrito Federal.	Coordinación General Jurídica.
17.- Recibe proyecto de resolución, lo firma y devuelve a la Coordinación General Jurídica.	Jefe del Departamento del Distrito Federal.
18.- Recibe resolución firmada y remite a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos para los fines procedentes.	Coordinación General Jurídica.
19.- Recibe resolución firmada: a).- Si niega la reversión notifica la resolución al promovente y da por concluido el asunto.	Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos

DESCRIPCION DE LOS TRAMITES QUE SE OBSERVAN EN LOS EXPEDIENTES DE REVERSION	EJECUTOR DEL TRAMITE
<p>b).- Si es positiva la reversión continúa el trámite.</p>	
<p>20.- Elaborar proyecto de Decreto Presidencial desincorporatorio del predio expropiado y turna a la Coordinación General Jurídica.</p>	
<p>21.- Recibe proyecto de Decreto Presidencial desincorporatorio y remite a firma del Jefe del Departamento del Distrito Federal.</p>	<p>Coordinación General Jurídica.</p>
<p>22.- Recibe proyecto de Decreto Presidencial firma y devuelve a la Coordinación General Jurídica.</p>	<p>Jefe del Departamento del Distrito Federal.</p>
<p>23.- Recibe proyecto firmado y remite a firma del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.</p>	<p>Coordinación General Jurídica.</p>
<p>24.- Recibe proyecto de Decreto Presidencial firma y devuelve a la Coordinación General Jurídica.</p>	<p>Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.</p>
<p>25.- Recibe proyecto de Decreto Presidencial firmado y lo remite a firma del Secretario de Programación y Presupuesto.</p>	<p>Coordinación General Jurídica.</p>
<p>26.- Recibe proyecto de Decreto Presidencial firmado y lo devuelve a la Coordinación General Jurídica.</p>	<p>Secretaría de Programación y Presupuesto.</p>
<p>27.- Recibe proyecto firmado y remite al Presidente de la República para firma del Ejecutivo Federal.</p>	<p>Coordinación General Jurídica.</p>
<p>28.- Recibe proyecto de Decreto Desincorporatorio y recaba firma del Presidente de la República y devuelve Decreto a la -- Coordinación General Jurídica.</p>	<p>Secretaría de la Presidencia</p>
<p>29.- Recibe Decreto Presidencial y remite a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y publica en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.</p>	<p>Coordinación General Jurídica.</p>

DESCRIPCION DE LOS TRAMITES QUE SE OBSERVAN EN LOS EXPEDIENTES DE REVERSION	EJECUTOR DEL TRAMITE
30.- Recibe Decreto y ordena su publicación en el Diario Oficial de la Presidencia.	Secretaría de la Presidencia.
31.- Hace la publicación del Decreto Presidencial desincorporatorio en el Diario Oficial de la Federación.	Secretaría de Gobernación.

Procediendo al análisis del procedimiento administrativo de reversión que realiza el Departamento del Distrito Federal, los puntos 1, 2 y 3 de dicho procedimiento, se realizan de conformidad con el artículo 37, fracción III, del Reglamento Interior del propio Departamento, que establece:

"Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos:

Tramitar las expropiaciones correspondientes al Distrito Federal que dicte el Ejecutivo Federal, así como las reversiones en los términos de las disposiciones correspondientes, e intervenir en materia de cultos y desamortizaciones".

En lo que toca al punto marcado con el número 4, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos analiza toda la documentación inherente al caso, así también verifica que el derecho de reversión no haya prescrito, esto es, que no se encuentre dentro del supuesto del artículo 33 párrafo II de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece:

"Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible".

Por lo que respecta al punto 5, aún cuando por lo general en el escrito inicial del particular se ofrecen y a la vez se presentan diversas pruebas, es ta fase se establece considerando que el particular pueda presentar otras pruebas que no se hubieran podido presentar u ofrecer en la promoción que abre el procedimiento.

Por lo que se refiere a los puntos 7, 8, 9 y 10, en este período de presentación de pruebas, da oportunidad a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos para recabar y allegarse información de la Delegación Política a que pertenece el predio materia de la reversión, a la Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, entre otras unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Las pruebas que la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos toma en cuenta para preparar el proyecto de resolución final, son los siguientes:

a).- Documental Pública, consistente en el título de propiedad a efecto de comprobar la titularidad del promovente sobre el inmueble que se reclama la reversión.

b).- La Pericial, consistente en inspecciones oculares tanto de la autoridad como del particular y que tiene por objeto determinar si sobre el inmueble del que se solicita la reversión no se ha satisfecho la causa de utilidad pública que motivó la expropiación y, si el inmueble de referencia efectivamente se encuentra dentro de la superficie afectada por la expropiación.

c).- Testimoniales, que sean necesarias y ayuden a resolver la controversia suscitada.

Por lo que respecta al punto 6, cuando el dictamen de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos es en el sentido de negar la reversión, únicamente se formula proyecto de resolución correspondiente, quedando a disposición del promovente toda la documentación que acompañó a su escrito inicial, así como también la que presentó en el período de ofrecimiento de pruebas.

En el punto No. 11, el plazo de 30 días corresponderá por lo regular al promovente, quien deberá de desahogar todas las pruebas a su cargo, durante este período, pero las que sean a cargo del Departamento del Distrito Federal, se desahogarán según la carga de trabajo de la Unidad Administrativa del propio Departamento a quien se le solicitó el dictamen u opinión.

En lo referente a los puntos 12 y 13, el promovente formula sus alegatos conforme a su interés convenga para hacer valer su derecho de reversión, a fin de que se revierta su bien o bienes.

En los puntos 14 y 15, la autoridad encargada de llevar a cabo el trámite de reversión, después de haber analizado y valorado los probanzas y alegatos hechos valer por el promovente, formula el proyecto de resolución y lo envía para su consideración al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Los puntos 16, 17 y 18, se realizan de conformidad con el artículo 10, -fracción II del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal que dispone que corresponderá a la Coordinación General Jurídica someter a la consideración del Jefe del propio Departamento los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a las materias en que tenga competencia el Departamento del Distrito Federal.

Por lo que respecta al punto 19, inciso a).- Cuando el dictamen de la Dirección General Jurídica, Únicamente se formula el proyecto de resolución en -- sentido negativo que se hace del conocimiento del promovente a quien se le devuelve toda la documentación con que quiso hacer valer su derecho de reversión.

Inciso b).- Si el dictamen que se emita resulta favorable al promovente, aparte de la resolución positiva por la que se determina, procedente la petición de reversión formulada, se debe elaborar además un proyecto de decreto des incorporatorio.

En lo relativo al punto 20, una vez que se ha determinado que es procedente la reversión, se procede a desincorporar el inmueble del dominio público de la Federación con el objeto de poderlo revertir a su antiguo propietario, lo cual se hará mediante Decreto del Presidente de la República, según lo dispone el artículo 17, fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales.

"Corresponde al Ejecutivo Federal:

Desincorporar del dominio público, en los casos en que la Ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para los fines de servicio público".

Asimismo lo establece el artículo 37 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

"La enajenación de bienes inmuebles del dominio privado y la desincorporación de bienes inmuebles del dominio público requiere decreto del Presidente de la República".

Por lo que respecta a los puntos 21, 22 y 23, una vez que la Coordinación General Jurídica recibe el proyecto de Decreto Presidencial, elaborado por la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, lo remite a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal para su estudio y aprobación en su caso, esto de conformidad con el artículo 10 fracción II de la Ley Orgánica del propio Departamento.

En los puntos subsecuentes del procedimiento administrativo de reversión, consideramos que su análisis se resume a las siguientes consideraciones:

Como lo mencionamos en el punto 20, si el dictamen que se emita resulta favorable al promovente, aparte de la resolución positiva por la que se determina procedente la petición de reversión formulada, se debe de elaborar un proyecto de decreto desincorporatorio, el cual también es sometido a la consideración y en su caso a su firma del Jefe del Departamento del Distrito Federal y a la obtención de los refrendos de los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para posteriormente ser presentado a la firma del C. Presidente de la República, de donde se envía a la Secretaría de Gobernación para su debida publicación por lo que, una vez que entre en vigor dicho ordenamiento procede la reversión del inmueble.

2.- CRITICA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSION

Antes de proceder a la crítica del procedimiento administrativo de re--
versión, cabe hacer mención de la inexactitud de la palabra reversion, pues es
ta significa "restitución" de una cosa al estado que tenía:

"accion de revertir", que quiere decir "volver una cosa al propietario
original", "al propietario que antes tuvo" (42).

"restitución de una cosa a su anterior" (43).

Como podemos apreciar, en este caso el concepto jurídico y gramatical de
la palabra reversion son similares considerando ambos que la palabra reversion-
significa "volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo", debemos de
concluir necesariamente que nuestra Ley de Expropiación emplea incorrectamente-
dicha palabra por las siguientes razones:

El artículo 27 de nuestra Constitución Política dice textualmente: "la -
propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territo-
rio nacional, corresponde originalmente a la Nación...", Tal redacción indica -
que el primer propietario de las mencionadas tierras y aguas es la Nación, tal-
como se confirma cuando la Constitución nos sigue diciendo:

"...La cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de
ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

-
- (42) Martín Alonso. Diccionario del Idioma Español.
Editorial Porrúa. México 1965. Pág. 912.
- (43) Juan Ramírez Granados. Diccionario Jurídico.
Editorial Porrúa. México 1965. Pág. 840.

Si la palabra reversión significa volver una cosa al estado que tenía el dueño que antes tuvo, el propietario originario de las tierras y aguas es la Nación; por lo tanto debemos concluir necesariamente que la reversión se lleva a cabo cuando se realiza la expropiación, pues es en ese momento cuando se lleva a cabo la regresión de los bienes a su propietario anterior, a su propietario original, que es la Nación misma.

Si la palabra de reversión nos indica una acción de revertir y revertir, según ya vimos, quiere decir volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo y nuestra Constitución nos enseña que el primer propietario de las tierras y aguas de la Nación a partir de la Independencia Nacional y antes lo eran los Reyes de España, es lógico también concluir que por medio de la expropiación, los bienes objeto de la misma son revertidos al dueño que antes tuvieron, o sea la Nación.

Tenemos pues por lo antes mencionado, que la palabra reversión está mal empleada por lo que con ella se quiere significar, que es la revocación de la expropiación y no la readquisición de los bienes por parte del Estado.

En substitución de la palabra reversión nos parece más adecuada la palabra retrocesión que es empleada por los juristas argentinos, tales como José Canasi, Villegas Basavilbao entre otros, por las razones siguientes:

La palabra retrocesión según el diccionario compendado del Idioma Español de Martín Alonso, equivale a retroceso, acción de ceder a uno el derecho -- que habría recibido antes.

Por medio de la expropiación adquiere, o mejor dicho, la Nación readquiere su derecho de propiedad o sea convierte en el titular del derecho de propiedad sobre el bien expropiado.

Por medio de lo que la Ley llama derecho de reversión, el particular expropiado (titular del derecho), reclama la devolución de la titularidad del derecho de propiedad que perdió como consecuencia de la expropiación, esto es, pide al Estado que le devuelva el derecho de propiedad que éste adquirió como consecuencia de la expropiación.

Por lo tanto, lo que el expropiado debe reclamar es la retrocesión del derecho de propiedad sobre el bien objeto de la expropiación y no la reversión, que es la que corresponde al Estado por ser el propietario anterior a que se refiere la acción de revertir.

No obstante lo expuesto anteriormente, atendiendo a la circunstancia de que nuestra Ley de Expropiación emplea la palabra reversión y no retrocesión para evitar confusiones, anteriormente mencioné, subsecuentemente seguiré empleando la palabra reversión.

Procediendo a la crítica del procedimiento administrativo de reversión que realiza el Departamento del Distrito Federal, basado en la práctica se deduce lo siguiente:

Por lo que respecta a la admisión y a la resolución de la solicitud de reversión por parte del particular o persona con derecho a solicitar la reversión, efectivamente la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Estudios Le-

gislativos del Departamento del Distrito Federal, en los términos del artículo 37 fracción III del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal - es competente para reconocer y tramitar los procedimientos de reversión en su carácter de área jurídica del Departamento del Distrito Federal, no obstante no es competente para resolver dichos procedimientos de reversión, facultad otorgada en todo caso al Jefe del Departamento del Distrito Federal, aún cuando dicha Dirección General deba preparar para el Jefe del propio Departamento, las resoluciones sobre dicho procedimiento; por otra parte, ninguna ley, reglamento o acuerdo obligatorio, faculta para resolver acerca de los citados procedimientos de reversión de la Dirección General mencionada, por lo cual carece de capacidad para resolver estas solicitudes.

Dado que el artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que la representación legal del propio Departamento recae en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo que deberá ser este Servidor Público y no la Dirección antes mencionada, quien emita la resolución de las peticiones de reversión, independientemente de quien la tramite.

Se hace esta observación en virtud de que la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, ha resuelto algunas de las solicitudes de reversión, hechas al Departamento del Distrito Federal, pero el problema que considero el principal, es el largo período que tiene que transcurrir para la substanciación de reversión que corresponda, en virtud de que hasta la fecha no existe un procedimiento establecido, que rija el trámite de la reversión y de la carencia de una adecuada coordinación entre todas las unidades administrativas que tienen injerencia en la tramitación de estas solicitudes de reversión.

Pero como se mencionó en el capítulo inmediato anterior, el procedimiento que se observa es en base a expedientes antiguos y a la práctica, por lo que quedan espacios abiertos de tiempo, a excepción de los periodos que se le fijan al promovente, para ofrecimiento de pruebas, desahogo de los mismos y para presentar sus alegatos, pues cuando se tiene que desahogar inspecciones oculares, dictámenes u opiniones a cargo de la Dirección General Jurídica y de Estudios - Legislativos, estas se realizan en un tiempo indefinido, pues dependiendo de la carga de trabajo que tenga la Dependencia Administrativa que se le solicitó la opinión o dictamen e inspección.

Cabe mencionar otro término que existe en la tramitación de la reversión y es el que señala el artículo 33, párrafo segundo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece el plazo en el cual el particular debe hacer valer el derecho de reversión, que es de dos años contados a partir de la fecha en que - aquélla sea exigible.

En este punto se debe hacer la aclaración de que con anterioridad al año 1982, mismo en el cual se inicia la vigencia de la Ley General de Bienes Nacionales, el criterio que se seguía para determinar el plazo durante el cual los - particulares podrían hacer valer el derecho a la reversión de inmuebles expropiados, era abierto, esto es, no existía disposición expresa para señalar la vigencia.

Otra situación que debemos observar es en el sentido de que el Departamento del Distrito Federal es juez y parte a la vez, pues como en el procedimiento de reversión quedó especificado anteriormente el acto expropiatorio fue emitido por el propio Departamento quien a su vez conocerá tramitará la solicitud de

reversión derivada del acto expropiatorio.

Consideramos que la pretensión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal de utilizar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia como elemento de juicio para emitir sus resoluciones, viola los artículos 192 y siguientes de la Ley de Amparo, la jurisprudencia sólo es obligatoria para los Tribunales Judiciales, Administrativos, Laborales, Federales o Locales; por lo cual la Dirección General de referencia, carece por completo de capacidad para fundar sus actos en la jurisprudencia y más aún, no puede esgrimir para normar su criterio, este principio que es de impecable rigor lógico, protege la seguridad jurídica en la Nación al impedir que todas las autoridades no judiciales rebasen en capacidad y facultad de ejecutar las leyes y reglamentaciones y se den a efectuar juicios individuales acerca de las capacidades y derechos de las personas.

Por otra parte consideramos conveniente hacer mención que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha emitido resoluciones respecto de las demandas promovidas por los particulares o personas con derecho a solicitar la reversión, en los que se impugnan las resoluciones emitidas por el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, por las que se niega la reversión de determinados inmuebles.

Muchas de estas demandas no han procedido por no poder probar su acción los promoventes, pero respecto de las que sí proceden, este Tribunal ha emitido resoluciones en el sentido de que se declara nula la resolución impugnada y que da obligado al Jefe del Departamento del Distrito Federal a revertir los bienes materia de la reversión, quien cuenta con treinta días para devolverlos a sus -

propietarios, estas resoluciones se fundamentan en los artículos 1º, 21º, 24º, 31º, 32º, 33º, 63º, 64º, 75º fracción I, 76º, 77º, 78º y 80º, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En algunos casos el Departamento del Distrito Federal en los convenios que elabora para el pago indemnizatorio a los particulares afectados por algún decreto expropiatorio, agrega una cláusula en la que se estipula que podrá utilizar los predios en fines distintos de aquéllos que señala el decreto expropiatorio.

Al respecto consideramos que el pago de la indemnización a los propietarios expropiados es una garantía consagrada en la Constitución Federal, artículo 27, segundo párrafo, por lo que no puede limitarse su entrega a condiciones que no señale ese precepto constitucional, así que, no debe considerarse su pago a la aceptación de una cláusula, por la cual la autoridad expropiante o la institución beneficiada con la expropiación tenga facultades para desnaturalizar el destino del decreto que le otorga; por lo tanto la obligación contenida en la mencionada cláusula, se debe tener por no puesta y nula para todos los efectos jurídicos.

Por otra parte sería muy fácil para la autoridad violar cualquier derecho o cualquier garantía constitucional condicionando el pago a la renuncia del mismo, a pesar de la irrenunciabilidad de tales garantías, a mayor abundamiento como señala el artículo 9º de la Ley de Expropiaciones, forma parte de una ley obligatoria y de observancia general por lo que es irrenunciable.

3.- PROPUESTAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSION

Tomando en consideración y cómo lo manifestamos en el punto número uno - del presente capítulo, de que no existe un procedimiento administrativo previamente establecido para desahogar las solicitudes de reversión, y que en la actualidad los expedientes se atienden en forma empírica, basándose en prácticas y antecedentes de expedientes antiguos y aplicando las políticas y lineamientos que dictan los titulares de las áreas competentes para conocer este tipo de acciones dentro del período de su gestión, así como de que este tipo de acciones no siguen de manera homogénea una secuela procesal, en este capítulo se hará la propuesta de un procedimiento administrativo de reversión contemplando los siguientes aspectos:

- a).- Propuesta del procedimiento, y
- b).- Justificación de la propuesta del procedimiento.

El procedimiento administrativo que se propone para la tramitación de la reversión solicitada por los particulares afectados por el Departamento del Distrito Federal, es el siguiente:

I.- PRESENTACION POR EL PARTICULAR DE LA SOLICITUD DE REVERSION.

El escrito deberá ser dirigido al Jefe del Departamento del Distrito Federal, solicitando la reversión del inmueble afectado por decretos expropiatorios.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal deberá turnar a través de la Coordinación General Jurídica, a la Dirección General Jurídica y de Estudios

Legislativos, la solicitud de reversión a efecto de que ésta le dé trámite y -- formule el proyecto de resolución que deberá autorizar el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

II.- INICIACION DEL PROCEDIMIENTO Y PERIODO DE PRESENTACION Y PRUEBAS.

La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos deberá comunicar al particular o persona con derecho a solicitar la reversión, que se le da entrada o no se le da a su solicitud, para el caso de que se le dé entrada, se le comunicará que asimismo, cuenta con un término de diez días hábiles contados a -- partir de la fecha de notificación del acuerdo recaído, a efecto de que presente las pruebas que considere procedentes para hacer valer su derecho de reversión.

Aún cuando por lo general en el escrito inicial del particular se ofrecen los documentos fundatarios de la acción, se estima necesario establecer esta fase dentro del procedimiento, a fin de que el particular pueda presentar otras -- pruebas que no hubieran podido presentar u ofrecer en la promoción que abre el procedimiento.

Asimismo, este período de presentación de pruebas, da oportunidad a la -- Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, para recabar la información que obre en poder de otras unidades administrativas o del propio Departamento del Distrito Federal.

Las pruebas que la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos deberá tomar en cuenta para emitir la resolución final serán entre otras, las siguientes:

1.- Documentales Públicas.- Consistentes en:

a).- Título de propiedad a efecto de comprobar la titularidad del promovente sobre el inmueble que reclama, así como un acta de hechos otorgada por -- parte del Notario Público, en la que se haga constar que el inmueble no fue destinado a la causa de utilidad pública por la que se expropió o se destinó a --- otra distinta.

b).- Diario Oficial de la Federación, en donde se contenga el decreto -- que declara de utilidad pública, la expropiación del inmueble en disputa.

c).- La existencia del convenio celebrado entre el Departamento del Distrito Federal y el particular en relación con el pago de indemnización.

2.- Pericial.- Consistente en:

a).- Inspecciones oculares tanto del particular y de las autoridades y - que tienen por objeto determinar si sobre el inmueble del que se solicita la reversión no se ha satisfecho la causa de utilidad pública que motivó la expropiación y si el inmueble de referencia efectivamente se encuentra dentro de la superficie afectada por la expropiación.

3.- Testimoniales:

4.- Las que sean necesarias y ayuden a resolver la controversia suscitada.

III.- PERIODO DE DESAHOGO DE PRUEBAS.

Trancurrido el período de presentación de pruebas, la Dirección General - Jurídica y de estudios Legislativos, procederá al desahogo de las mismas.

IV.- PERIODO DE ALEGATOS.

Concluida la fase anterior, se deberá abrir un período de quince días, - con el objeto de que el particular formule los alegatos por escrito que a su de-recho convenga.

V.- PERIODO DE RESOLUCION.

Vencido el período anterior, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, comunica al promovente, que mediante notificación personal será - llamado a escuchar la resolución que recaiga al trámite de reversión.

En esta última fase la autoridad encargada de llevar el trámite de rever-sión, después de haber analizado la contundencia de aprobanzas y alegatos hechos valer por el particular, formulará el proyecto de resolución y lo deberá enviar al Jefe del Departamento del Distrito Federal a efecto de que otorgue el visto - bueno para la reversión. Si la determinación del Jefe del Departamento del Distrito Federal es en el sentido de otorgar la reversión al particular, se deberá por lo mismo formular el proyecto de decreto desincorporatorio del o de los inmuebles afectados, para que el propio titular del Departamento del Distrito Federal lo someta a consideración del Ejecutivo Federal.

La justificación legal del procedimiento administrativo de reversión que se propone, se encuentra contenida en los siguientes ordenamientos legales:

- a).- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
- b).- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- c).- Ley General de Bienes Nacionales.

a).- EL REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Tiene por objeto determinar las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados con los que el Departamento del Distrito Federal contará a efecto de llevar a cabo los estudios, la planeación y el despacho de los asuntos -- que le competen, así como también asignar y distribuir las atribuciones que a cada una de ellas le corresponde.

El artículo 4º de este Reglamento contenido dentro del capítulo II, denominado "De las atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal", señala que:

"La representación del Departamento del Distrito Federal, así como el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, corresponden al Jefe del propio Departamento, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, expidiendo los acuerdos relativos, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, sin perder por ello la facultad de su ejercicio directo cuando lo juzgue necesario".

El artículo 5º por su parte, indica: "El Jefe del Departamento del Distrito Federal, tendrá las siguientes atribuciones no delegables".

Fracción XXIV.- "Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes, o su ocupación total o parcial y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto en los términos del artículo 27, -

fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Expropiación y de los demás ordenamientos legales aplicables".

De lo que dispone el precepto anterior se puede inferir, que si la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes, es una facultad no delegable del Jefe del Departamento, también corresponderá - única y exclusivamente a él, determinar los casos en que sea procedente la reversión que los particulares afectados le soliciten.

En materia de expropiación, este ordenamiento legal otorga participación a las siguientes Direcciones Generales:

Artículo 16.- Corresponde a la Dirección General de Regularización Territorial:

Fracción X.- Proponer y elaborar el proyecto de expropiación, por causa de utilidad pública de aquellos predios en donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal, los que se tramitarán por conducto de la Secretaría de Reforma Agraria.

Artículo 25.- Corresponde a la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica:

Fracción VI.- Proponer las expropiaciones por causa de utilidad pública en el Distrito Federal.

Artículo 37.- Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos:

Fracción III.- Tramitar las expropiaciones correspondientes al Distrito-

Federal que dicte el Ejecutivo Federal así como las reversiones en los términos de las disposiciones correspondientes, e intervenir en materia de cultos y desamortizaciones.

Como se puede observar de este último precepto, es el que confiere atribuciones expresas a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, para realizar los trámites de las reversiones solicitadas por los particulares; sin embargo, no existe ordenamiento jurídico aplicable al Departamento del Distrito Federal que confiera en forma expresa, facultades al Jefe del propio Departamento, para decidir en definitiva las solicitudes de reversión, una vez que la Dirección General antes mencionada ha concluido el trámite de la reversión, dejándolo en el punto de resolución final.

b).- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este ordenamiento tiene como finalidad principal determinar la organización que deberá imperar en el Departamento del Distrito Federal, para el mejor desempeño de las funciones que le han sido encomendadas.

A través de su artículo 1º, se otorga al Jefe del Departamento del Distrito Federal la facultad de avocarse al estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento, en representación del titular del Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el Gobierno de la entidad central aludida.

De conformidad con su artículo 17, corresponde al Departamento del Distrito Federal en materia de gobierno:

Artículo 17, Fracción IX.- Dictar las políticas generales para la trami-

tación de los recursos que señalen las leyes o reglamentos y vigilar el cumplimiento de los mismos.

En virtud de que hasta la fecha no existe ningún ordenamiento que regule el trámite de las solicitudes de reversión, esta disposición faculta al titular del Departamento Central para señalar los lineamientos que se deberán seguir para la formulación de un procedimiento adecuado.

Al respecto, la fracción XVII del artículo en cuestión, establece:

"Someter por conducto de su titular, el acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal.

La presente disposición consideramos que es aplicable en materia de reversiones, porque como ya se dijo antes, una vez que el titular del Departamento ha resuelto obsequiar las reversiones, propone al Ejecutivo Federal la expedición de los Decretos Desincorporatorios.

De acuerdo con el artículo 18, corresponde al Departamento del Distrito Federal en materia jurídica y administrativa:

Artículo 18, Fracción XII.- Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente Decreto de Expropiación u ocupación, en los términos del artículo 27, Fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación.

Consideramos que esta disposición soluciona por mayoría de razones, la laguna jurídica que parece existir, en relación a que ninguna disposición de los ordenamientos que rigen al Departamento del Distrito Federal, la facultad para resolver en definitiva las peticiones de reversión.

Puesto que si el Departamento del Distrito Federal está facultado para determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes de propiedad privada y en consecuencia, también debe encontrarse facultado para determinar los casos en que ya no sean necesarios los predios expropiados para la satisfacción de alguna necesidad pública o de interés general.

c).- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

No obstante que este instrumento jurídico es de carácter federal, su ámbito especial de validez también se circunscribe al territorio del Distrito Federal.

Como complemento del artículo 9º de la Ley de Expropiación, este cuerpo legal en su artículo 33, párrafo 2º, establece el plazo en el cual el particular debe hacer valer el derecho a la reversión, el cual no se transcribe en obvio de múltiples repeticiones.

A su vez, dentro de las facultades que el artículo 17 de esta misma Ley, confiere al Ejecutivo Federal, la Fracción III señala que le corresponde:

"Desincorporar del dominio público, en los casos en que la ley lo permite y asimismo, mediante un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público".

Esta disposición se relaciona con la figura de que se trata, ya que una vez que el Jefe del Departamento del Distrito Federal ha determinado que procede la reversión, propone al Ejecutivo Federal la expedición del Decreto de Desincorporación, dejando de esta manera insubsistente el Decreto Expropiatorio.

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

Después de haber realizado un estudio de los diferentes temas que integran nuestro trabajo, hemos llegado a las conclusiones siguientes:

PRIMERA.- La expropiación en nuestro derecho tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional, el que prevé que las mismas sólo podrán efectuarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

SEGUNDA.- Para que una expropiación pueda llevarse a cabo conforme a de recho, es necesario:

1.- Una necesidad común.

2.- Que al nacer la necesidad el Estado no cuenta de entre los bienes de

su patrimonio, con el adecuado para satisfacerla.

3.- Que se fije el monto de la indemnización.

TERCERA.- Por lo que toca al órgano competente para declarar la existencia de la utilidad pública en que ha de basarse la expropiación, el artículo 27 Constitucional, en su párrafo XV, indica que al Poder Legislativo corresponde - tal declaración y a las autoridades administrativas la declaración correspondiente de que existe la causa de utilidad pública prevista en la ley y la de que un bien determinado debe ser expropiado para satisfacer las necesidades que dá a - la expropiación el carácter de utilidad pública.

CUARTA.- Por lo que respecta a la época de pago de la indemnización, nos hemos adherido a la opinión del Maestro Gabino Fraga, en el sentido de que corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, - pudiendo dichas leyes establecerlas como previas, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad para que sea posterior, además debe cuidarse - que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, otorgándose una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente, pues de otro modo, el expropiado sufriría una afectación no compatible con el principio de igualdad de todo individuo frente a los cargos públicos.

QUINTA.- Las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en materia de Expropiación la encontramos contenida en el artículo 18 fracción XII de-

la Ley Orgánica del propio Departamento, de la cual concluimos que estas atribuciones son muy amplias, pues la misma Ley de Expropiaciones en su artículo 1º - fracción XII, nos remite a la Ley de Desarrollo Urbano, Ley General de Asentamientos Humanos del Distrito Federal, entre otras, en las que se reglamenta la expropiación de predios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos con el objeto de mejorar las condiciones de vida de quienes los ocupan.

SEXTA.- La reversión es un derecho subjetivo público.

SEPTIMA.- Todo objeto o derecho expropiado lleva consigo el derecho de reversión a favor de quien sufre la desposesión.

OCTAVA.- La reversión sólo puede ser solicitada una vez que se ha extinguido el derecho de propiedad sobre el bien expropiado y que hayan transcurrido cinco años sin que la autoridad expropiante haya dado al bien el destino previsto en el de expropiación.

NOVENA.- La acción de reversión compete al titular del bien expropiado y a sus sucesores mortis causa, no obstante si el propietario ha transmitido a terceros un derecho de revisión, este sucesor particular no queda excluido del ejercicio de la acción por cuanto su status jurídico no es distinto al del expropiado.

DECIMA.- Por lo que toca a la naturaleza jurídica del derecho de reversión a nuestro parecer, es una figura análoga a la de la venta con pacto de retroventa, (prohibida en nuestro derecho), que lleva implícita una condición re-

solutoria en relación al expropiante que debe considerarse cumplida cuando el bien expropiado no es destinado al objeto que motivó la expropiación. Además es un derecho real por cuanto sólo concurren para constituirlo dos elementos: el titular, sujeto del derecho y la cosa objeto del mismo.

DECIMA PRIMERA.- El Departamento del Distrito Federal no cuenta con un manual de procedimientos a que deba sujetarse las solicitudes de reversión, el trámite se realiza por prácticas y basándose en los antecedentes de expedientes antiguos y a las políticas y lineamientos, en la gestión administrativa que dictan los titulares de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

DECIMA SEGUNDA.- En mi opinión el derecho de reversión debe ser considerado como una figura indispensable en la Ley Expropiatoria, pues si producida la extinción del derecho de propiedad por vía expropiatoria, no se le diera al bien o a los bienes el destino previsto o éste fuese modificado, habría quedado vulnerada la garantía constitucional que tutela la propiedad; en el primer caso porque esta propiedad sólo puede perderse para su titular mediante indemnización para ser destinada a un fin de utilidad pública; en el segundo, porque el poder administrador no tiene facultades para cambiar el destino dispuesto por la calificación de utilidad pública, porque ella implicaría una usurpación de atribuciones del Congreso. En este caso, así como en el primero a falta de ley que regule la reversión, la actitud administrativa queda sujeta al remedio jurisdiccional del juicio de garantías, por medio de la solicitud de amparo de la libertad y de la propiedad contra los actos inconstitucionales de las autoridades públicas sean legislativas o administrativas, nacionales o estatales.

LA LEY

"Suplemento Diario, Revista Jurídica
Buenos Aires, Argentina,
Tomo 113, Enero-Febrero-Marzo 1964,
Martes 10, Marzo 1964.

SEMINARIO JUDICIAL DE LA
FEDERACION

"Jurisprudencia 1917-1985",
Apéndice, Tomo III, 2a. Sala.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACION

"Tesis de Ejecutorias de 1917-1988"
México, D.F.

LEGISLACION

VIGENTE:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Ley de Expropiación.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley General de Asentamientos Humanos del Distrito Federal.

Ley del Notariado para el Distrito Federal.

Ley de Hacienda del Distrito Federal.

Ley de lo Contencioso en Materia Administrativa del Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

DEROGADA:

Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 1973.