

241
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

REPERCUSIONES SOCIALES Y JURIDICAS PRODUCIDAS POR
LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS DE INMUEBLES
EN EL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDOS CON
MOTIVO DEL SISMO DEL 19 DE
SEPTIEMBRE DE 1985.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S T E S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ARTURO ELIAS BUTRON

AGOSTO 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

REPERCUSIONES SOCIALES Y JURIDICAS PRODUCIDAS POR LOS DECRETOS
EXPROPIATORIOS DE INMUEBLES EN EL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDOS
CON MOTIVO DEL SISMO DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1985.

INDICE GENERAL

	Pag.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO 1	
LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO.....	1
1.1. Antecedentes Juridicos de la Expropiación en Méxi co.....	3
1.1.1. De Apatzingán al Centralismo.....	5
1.1.2. Constitución de 1857 y Leyes de Reforma..	12
1.2. Fundamento Constitucional.....	17
1.3. Ley de Expropiación.....	20
CAPITULO 2	
NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.....	29
2.1. Visión del Derecho Administrativo.....	31
2.1.1. El Acto Administrativo. ¿Qué es?.....	33
2.1.2. Clasificación del Acto Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano.....	38
2.2. Definición Técnica de Expropiación.....	44
2.2.1. Elementos de la Expropiación.....	47
2.3. Diferencias entre Expropiación y Nacionalización.	51
CAPITULO 3	
LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS DE BIENES INMUEBLES EN EL DISTRITO FEDERAL DE OCTUBRE DE 1985.....	57
3.1. Expropiación Petrolera.....	59

3.2.	Otras Nacionalizaciones de gran magnitud en este siglo que se han confundido como expropiaciones.....	65
3.2.1.	La Nacionalización de la Banca.....	69
3.3.	Los Decretos de Octubre de 1985.....	78
3.3.1.	Primer Decreto.....	81
3.3.2.	El Segundo Decreto. Su importancia.....	87

CAPITULO 4

	CONSECUENCIAS JURIDICO-SOCIALES DE LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS DE OCTUBRE DE 1985.....	97
4.1.	Criterios seguidos para su promulgación.....	98
4.1.1.	Sismos de Septiembre de 1985.....	100
4.1.2.	Falta de Recursos.....	110
4.1.3.	Los Grupos de Presión y la Opinión Pública.....	114
4.2.	Consecuencias Jurídicas.....	120
4.2.1.	Aciertos y Deficiencias de los Decretos..	122
4.3.	Consecuencias Sociales.....	126
4.3.1.	Situación de los afectados por los Decretos.....	128
4.3.2.	Repercusiones para los Damnificados.....	130
4.3.3.	Beneficio Social.....	133
5.	CONCLUSIONES.....	140
	BIBLIOGRAFIA.....	146

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

Debido a la escasez de viviendas en el Distrito Federal durante toda la segunda mitad del presente siglo, ante la gran demanda de las mismas por parte de los millares de inmigrantes que arriban diariamente a la capital, siempre habíamos considerado a este como un problema prioritario a resolver por las autoridades capitalinas.

A raíz de los dos terremotos ocurridos en la ciudad de México los días 19 y 20 de septiembre de 1985 de consecuencias devastadoras y funestas, el problema se agravó enormemente ya que además de la carencia de viviendas existente, la demolición de infinidad de vecindades por los sismos, tornó crítico el asunto y obligó en esta ocasión al Gobierno Federal a procurar resolverlo en realidad y no sólo dejar en simples "programas sexenales" la solución a estos problemas habitacionales.

Esta situación definió en nuestro pensamiento, encaminarnos a realizar un análisis socio-jurídico de las consecuencias producidas por los terremotos citados en materia de vivienda a la capital de la República, enfocados originalmente a las expropiaciones decretadas a efecto de iniciar la solución de la habitación de los damnificados, y como punto inicial para la aplicación del "Programa de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal" ordenado por el Lic. Miguel de La Madrid en cumplimiento a la demanda popular que así lo exigió.

Por lo anterior, nuestra tesis la hemos dividido en cuatro capítulos de contenido, y un quinto en el que exponemos las conclusiones a las que hemos llegado.

El primer capítulo denominado "La Expropiación en el Derecho

Mexicano", contiene los antecedentes históricos y jurídicos de la desposesión en nuestro país. Dada la extensión histórica que mantenemos, creímos prudente dividir para efectos didácticos estos antecedentes en dos etapas: la primera, de Apatzingán al Centralismo y la segunda, de 1857 a la Reforma. Lo anterior obedece a que también hemos analizado el concepto de expropiación de la Constitución del 17 y la misma Ley de la Materia en puntos por separado, ya que son los conceptos e ideas actuales de la desposesión jurídica y que finalmente aplicamos a lo largo de nuestro trabajo.

Dentro del capítulo de "Naturaleza Jurídica de la Expropiación" incluimos un análisis jurídico de la expropiación desde su esencia misma en el Derecho Administrativo, y que, como acto administrativo que es, también presentamos la clasificación realizada por los autores nacionales al acto administrativo a efecto de obtener un panorama amplio y un conocimiento más cierto de la expropiación. Asimismo, emitimos una definición muy particular del concepto de expropiación por causa de utilidad pública en el segundo punto de este capítulo, en base a la comprensión de la misma en el Derecho Administrativo. Concluimos este capítulo efectuando una diferenciación entre los conceptos expropiatorios del mundo capitalista y del socialista, esto es entre expropiación y nacionalización diferenciamos claramente la una de la otra por ser conceptos totalmente distintos, aunque en su finalidad sean muy similares. Para explicar estas diferenciaciones tuvimos la fortuna de contar en nuestras manos con un libro un tanto antiguo editado por nuestra máxima casa de estudios, de un autor búlgaro llamado Konstantin Katzarov, el que en su obra puntualiza cada una de las diferencias de las nacionalizaciones con las expropiaciones en una forma acertada.

El tercer capítulo lo encaminamos directamente al estudio de

Los decretos de expropiación de inmuebles ordenados por el Presidente de la República, poco después de los sismos de septiembre de 1985. En este capítulo aprovechamos para realizar una comparación de otras grandes expropiaciones y nacionalizaciones sucedidas en nuestro país para procurar solucionar problemas colectivos que afectaban el desarrollo del país, tales como la petrolera o la más reciente bancaria.

Los decretos expropiatorios como base de nuestra tesis han sido criticados y alabados en algunos aspectos que a nuestro personal punto de vista, debían ser comentados más a fondo por las autoridades gubernamentales dada su trascendencia histórica.

En el capítulo final de este trabajo comentamos en forma amplia todo el cúmulo de consecuencias socio-jurídicas producidas con los decretos expropiatorios. Así, observamos los criterios que privaron para su promulgación y a toda la serie de presiones populares a que se sometieron tanto el Presidente como su gabinete para tomar esa importante decisión. Para las consecuencias jurídicas consideramos prudente analizar los aciertos y deficiencias de los decretos en su concepción y ejecución, ya que ninguno fue totalmente acertado o totalmente deficiente, pero tanto aciertos como errores seguramente han producido repercusiones a un gran núcleo poblacional de la capital. El último punto de nuestra tesis los constituyen las consecuencias sociales acarreadas por las expropiaciones a la población capitalina. A esta población la dividimos en tres por considerarlo más útil para su concepción. El primer grupo lo constituyeron los afectados directos de la expropiación, o sea los expropietarios de las vecindades; el segundo grupo se integró con los directamente beneficiados de las expropiaciones, esto es, el grupo de damnificados de los terremotos, y finalmente, también como grupo que a pesar de no recibir -

las repercusiones directas de la expropiación, si las sufren en otros muchos aspectos la mayoría de los habitantes de la ciudad de México.

Consideramos que este trabajo resulta interesante dada la aplicación y resultados obtenidos por todas las viviendas entregados por Renovación Habitacional Popular a los más de 250 mil damnificados, alcanzando cifras récords en materia de construcción ya que se construyeron más de 40 mil casas prototipo con una superficie en promedio a los 40 metros cuadrados, superior al nivel mantenido por los damnificados antes de los sismos. Con la ejecución de este programa queda demostrado que pueblo y gobierno están capacitados para trabajar solidariamente en base a una concertación social que permita cumplir con fines y metas comunes, que permitan renacer una nueva confianza entre los gobernados de sus dirigentes, ya que actualmente se encuentra perdida por todo el cúmulo de antecedentes de corrupción en el Gobierno Mexicano.

1.- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO.

Esta figura se encuentra regulada dentro de nuestro sistema jurídico, por diversas ramas del derecho, como lo son el Derecho Constitucional, Administrativo y Civil principalmente, y sin perjuicio de su reglamentación administrativa particular y exclusiva. Sin embargo, al continuar el orden jerárquico de las leyes que norman la expropiación, consideramos como la naturaleza jurídica de dicha figura legal, a la Constitución de 1917, esto sin argumentarlo como el antecedente histórico de la misma, pero sustentándolo como la base jurídica de la idea de expropiación vigente.

Es así como el artículo 27 constitucional, concretamente en los párrafos X, XIV, XVII, previenen la expropiación en favor del Gobierno Federal de bienes que considere necesarios o indispensables y que permitan desempeñar sus funciones.

No obstante lo anterior, tanto el Derecho Administrativo como el Derecho Civil, contemplan en sus legislaciones la desposesión a particulares por causa de utilidad pública por parte del Gobierno Federal. El primero de ellos, a través de la Ley de Expropiación correspondiente, y que reglamenta en forma genérica la figura expropiatoria, aparte de leyes de expropiación en materias especiales (aguas, tierras, minas, vías de comunicación, planificación urbana, etc...) que han provocado el fortalecimiento de la Federación. Por su parte, el Código Civil Federal en sus artículos 832, 833 y 837 principalmente, prevee algunas situaciones de expropiación a particulares por parte del Gobierno, siempre y cuando justifiquen su destino público que les corresponda.

De esta forma, la expropiación es una figura relevante en nuestro Derecho y que a últimas fechas se ha tornado más im-

portante por representar una manera de incrementar el patrimonio del Estado y fortalecerse, siendo estudiada por diversos teóricos de gran transcendencia en el Derecho Mexicano, como el maestro Gabino Fraga, quien considera que "Aunque la expropiación como el impuesto constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo existe entre la primera y el segundo diferencias sustanciales, pues mientras que en el impuesto, según lo dejamos indicado antes, el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación si existe una compensación de la propiedad de que se priva al particular. Es que la expropiación no constituye, como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equivalente entre todos los individuos. En la expropiación el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma, pero el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas se contrariaría si el expropiado fuera el único que tuviera que contribuir con su propiedad para un objeto que beneficia a toda la colectividad. Es equitativo que ésta reparte también la carga, y la forma en que la sufre es por medio del impuesto que sirve para el pago de la compensación que debe otorgarse" (1), conceptos con los que equipara en importancia para el Estado, tanto los impuestos como las expropiaciones, puesto que son dos formas, aunque distintas, de contribuir al beneficio del patrimonio del Gobierno Federal.

(1) Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 15ª Edición p. 387.

Para finalizar este esbozo del capítulo inicial de la presente tesis, basta citar la siguiente consideración respecto de la expropiación: "Se ha convertido en un poderoso instrumento de acción pública" (2).

1.1. ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

En la materia de expropiación y desde siempre, ha sido contemplada en nuestro país en su Carta Magna, dado el significado tan relevante que adquiere el concepto de propiedad en la lucha por el México Independiente.

Es así como en la Constitución de Apatzingán de 1814, en plena lucha independentista, se ordena la protección a la propiedad privada de los particulares de algún posible acto de desposesión por parte del Gobierno ó de cualquier otra corporación o persona, estableciendo el siguiente ordenamiento legal:

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

Ahora bien, sin que creamos que resulte el antecedente más remoto de la expropiación, sí consideramos que aún sin haber tenido vigencia plena, es una demostración del interés que desde ese entonces despertó la propiedad privada, toda vez que por la efervescencia existente respecto a los derechos humanos se mantenía en los principios del siglo pasado.

(2) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa, S.A. 5ª Edición. p. 1010.

(3) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1985). Ed. Porrúa, S.A. 13ª Edición. p. 35.

Sin embargo, y como se observará en los apuntes subsecuentes a este apartado, la idea se fué revolucionando con cada cambio social que ocurrió a nuestro país, hasta llegar a una normatividad más concreta y particular sobre la expropiación e incluso, expidiendo leyes reglamentarias a ese respecto.

De tal foma, la evolución que presenta este concepto es tenaz e incisiva, y la dinámica que adquiere, nos permite establecer diferencias sustanciales producidas por las circunstancias socio-económicas que privaron en cada cambio efectuado a su concepción original.

Dichas diferencias se notan sobre todo y principalmente en el resarcimiento económico que otorga el Gobierno al afectado.

En un inciso, en el Acta Constitutiva de 1824, se estableció el concepto de "justa compensación", sin que se regulara mayormente al respecto.

Por su parte, en 1836, se introduce la idea de que toda expropiación se efectuaría "previa indemnización", siendo que, en este orden de ideas, cabe destacar que se consideraba que se causaba un daño al afectado, razón por la que el Gobierno se sentía obligado a remunerar al particular, aunque fuese de manera económica, siendo esto de singular importancia, ya que se pensaba en entregar primeramente el dinero y posteriormente desposeer, dando así oportunidad al afectado, para que con dicho dinero no quedara desamparado en el bien que le estaban expropiando.

Como idea más actual y que se comienza a aplicar a partir de la Constitución de 1917, se cambia radicalmente el concepto de previo a "mediante indemnización", dado que el Gobierno Revolucionario después de la lucha social por 7 largos años, se

encontraba en bancarota, y no podía hacer frente a las obligaciones adquiridas con particulares por las expropiaciones que tuvo que efectuar para estabilizar políticamente al país, por lo que acudió a esta reforma Constitucional en este aspecto y de esa forma lograr una paz social que permitiera gobernar más tranquilo a Venustiano Carranza.

Como esta diferencia existen varias respecto a la expropiación, y que se seguirán comentando y detallando en los siguientes dos puntos en que hemos pretendido dividir los antecedentes histórico-jurídicos de la expropiación; primero de la Constitución de Apatzingán de 1814 hasta las leyes Constitucionales del Gobierno Centralista de 1836, y segundo, la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma, para proceder posteriormente con el fundamento constitucional de la expropiación, sin olvidar comentar la idea original de la misma en 1917.

1.1.1. DE APATZINGAN AL CENTRALISMO

La Constitución de Apatzingán de 1814, careció de vigencia dada la situación política y social del país en aquella época llena de desconcierto. Además, todavía para esos tiempos no se había logrado la independencia del Gobierno Español, motivo por el que dicha Constitución, sienta únicamente un precedente en el pensar y sentir del grupo independentista en esa etapa.

Sin embargo, y a pesar de sus limitaciones, esa Constitución previó un capítulo destinado a la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los ciudadanos y por lo mismo, un artículo de la misma tuteló el principio rector de la propiedad privada, tanto en su reconocimiento como tal, como en su garantía por posible afectación. De esta forma, por la ideología del

movimiento existente pleno de libertad y soberanía, se pensó en proteger al ciudadano en sus derechos humanos, aunque para ese entonces no se utilizaba el concepto plenamente.

Es así como el artículo 35 contemplaba el que, sólo se podría desposeer a algún ciudadano de su propiedad en el caso de utilidad pública, pero garantizando los daños originados al particular con una justa compensación.

En esa concepción antigua de la expropiación, y como se dijo líneas arriba, dada la falta de vigencia y el desconcierto social reinante, no se logró instrumentar ni siquiera, cuales serían las causas de utilidad pública ni en que consistiría la compensación, pero a pesar de tales deficiencias, esta Constitución sienta el precedente de mayor relevancia para la expropiación.

Por otra parte el maestro Serra Rojas considera que la Constitución de Cádiz de 1812 es más antigua como antecedente de expropiación, al manifestar lo siguiente: "Siguiendo la vieja tradición de la legislación hispánica, ley 2ª, título I de la partida segunda; y partida tercera, ley 31, título 18, la Constitución de Cádiz de 1812, al aludir en el artículo 172 a las restricciones de la autoridad del rey, dispuso en la fracción décima de dicho precepto lo siguiente:

Undécima. No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a vista de hombres buenos" (4).

(4) Op. cit. p. 1012.

activamente, esa constitución tuvo plena vigencia en la Nueva España y por lo tanto, se debería de tomar como el antecedente más remoto de la expropiación, sin embargo, nuestro trabajo, sin pretender eliminar la influencia española que tenemos, está encaminado a mostrar la evolución del concepto de expropiación a partir del México independiente, y aunque en el caso de la Constitución de 1814 no se había logrado la independencia nacional, si resulta ser, una Constitución elaborada en el territorio nacional, y que por consecuencia son ideas obtenidas en el ámbito geográfico de nuestro país.

Pero continuando con el desarrollo del concepto de expropiación, podemos hablar que como México independiente es contemplado por vez primera la desposesión en la Constitución de 1824, misma que tuvo la vigencia plena en el territorio nacional.

El artículo 112 de esa Constitución a la letra decía lo siguiente:

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

I.- ...

II.- ...

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

de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno" (5).

De lo anterior es de observarse que el concepto de propiedad aunque no cambia en sustancia o esencia, si difiere de la Constitución de 1814, puesto que en esta se consideraba como un derecho, una garantía, que ejercía, el ciudadano, y en cambio en la de 1824, se considera como una restricción al Ejecutivo Federal. En este sentido, cabe destacar el que, siempre será, cuando menos personalmente, mejor vista la propiedad como un derecho ó garantía que como una restricción a la serie de facultades del Presidente de la República, por lo que, a nuestro juicio, dista mucho de ser el concepto de expropiación en el México independiente, una forma justa de desposesión.

Para fortuna de los Constituyentes del 24, el máximo acierto que logran en materia expropiatoria lo es que, someten a "juicio de hombres buenos" la indemnización que corresponde a los particulares afectados, uno que indicaría el gobierno y otro el expropiado. He aquí al antecedente más firme con que se cuenta de la valuación catastral actual y que se toma como base para la indemnización respectiva de una expropiación. En otras palabras, con este último renglón de la fracción III del artículo 112 de la Constitución ya indicada, se logró concederle de alguna manera al particular la oportunidad de "reponerse" económicamente a las consecuencias que produce todo acto de desposesión ó enajenación forzosa.

Otra de las cosas a destacar en la concepción de la Constitución del 24 de la expropiación consiste en la intervención

(5) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p. 184.

que se otorga al Senado a efecto de que aprobara el acto expropiatorio del Ejecutivo, y aunque suponemos que nunca se dió el caso de una negativa, si resulta más justo y reconfortante pensar el que el particular guardaría las esperanzas de alguna negativa por parte del cuerpo Senatorial a la decisión presidencial.

De esa forma, consideramos que, a pesar de estos dos aciertos en materia de expropiación por parte de la Constitución de 1824, el gravísimo error de considerar como una restricción a las facultades del Presidente el poder desposeer a particulares de su propiedad en lugar de sostenerlo como un derecho de propiedad privada, no se logró mantener el espíritu liberal que privó en esa época en la que, después de la lucha independiente era lo aconsejable para estar en la continuidad de las ideas de la igualdad, fraternidad y libertad francesas, esencia de toda guerra independentista y revolucionaria como la de 1810 a 1821 efectuada en México.

Así y después de 11 años de federalismo, se retornó a la idea centralista y por consecuencia fué abrogada la Constitución de 1824 para dar nacimiento a las "Leyes Constitucionales de 1836".

Siendo la primera etapa de un país recién surgido a la independencia obvio resultaba que existían luchas internas entre los dos partidos que pretendían asumir el poder. En esas circunstancias, tanto liberales como conservadoras, exponían de la mejor manera sus ideologías a través de brillantes partidarios de gran trascendencia en la Historia Nacional, como los señores José María Luis Mora, Lucas Alamán, Carlos María Bustamante y Francisco Manuel Sánchez de Tagle entre otros.

Finalmente, y dado a la brillantez de sus miembros, el partido

conservador obtuvo la mayoría parlamentaria y como repercusión, modificó la reciente Constitución del 24 hasta anularla por una nueva, también conocida como las "7 Leyes".

En esta Acta Constitutiva de 1836, no podía faltar el concepto de expropiación y de esta forma, en la Ley Primera, llamada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República", se creó el siguiente pensamiento acerca de la propiedad y la expropiación.

"Artículo 2º. Son derechos del Mexicano:

I.- ...

II.- ...

III.- No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrados el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

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

El reclamo suspenderá la ejecución del fallo". (6).

(6) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p. 205.

Como se observa, en esta efímera Constitución la expropiación es más explícita y comprensible. Incluso, hasta se podría hablar de ser mayor instrumentada, puesto que al permitirse una revisión ante una autoridad como la Suprema Corte de Justicia, adquiere mayor relevancia el derecho del particular, llegando hasta el punto de poderse suspender la ejecución a la determinación de expropiar, hasta en tanto estuviera pendiente su resolución. Posteriormente en los comentarios que continúan sobre esta materia en las Constituciones mexicanas, se aprecia que esta última medida resultó perjudicial para el gobierno y tuvo que eliminarse de la defensa del derecho del particular, la suspensión del acto expropiatorio. Pero así como se podría pensar en que dicha medida resulta perjudicial al particular, también es de considerarse el que, si el Gobierno Federal recurre a la expropiación de algún inmueble perteneciente a un ciudadano, es porque lo requiere y lo justifica para producir beneficios colectivos a la sociedad, razón fundamental por la que lo contemplamos como un error muy grave de los Constituyentes de 1836, el haber sostenido la suspensión del acto de expropiación mientras estuviera revisándose el fallo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que respecta en general para el concepto de expropiación que se sostuvo en la citada Acta Constituyente del 36, lo consideramos acertado, porque al "refrendar" los ministros existentes de aquella época la circunstancia de "general y pública utilidad", nos permite suponer que se justificaría, razonaría y fundamentaría toda expropiación que se efectuara al amparo de esa Carta Magna. Cuando menos podemos, apelar a todo el cúmulo de conocimientos que guardaban los funcionarios de esa etapa, mismo que hemos mencionado párrafos arriba y que consideramos, además de los señalados, que los personajes que mantenían en sus filas tanto liberales como conservadores, eran ciudadanos de primera línea y que en todo momento, pugnarían por la justicia que se aplicara a los afectados.

En conclusión, aceptamos la gran evolución que sufrió el concepto de expropiación con esta Constitución de 1836, a pesar del error de suspender el acto de ejecución de la expropiación, hasta en tanto no se resolviera el fallo de la revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, durante esta breve exposición del desarrollo que mantuvo la expropiación en el período de 1814-1836, sólo resta manifestar que fué muy dinámico y que, sobre todo resalta la importancia de dicha concepción en la vida de esta etapa histórica, siendo frecuentes los cambios, pero a su vez, latente su presencia en todas las Constituciones analizadas.

1.1.2. CONSTITUCION DE 1857 Y LEYES DE REFORMA.

Nuevamente surgen problemas en la vida interna de México. Los conservadores y los liberales pugnan entre ellos, a pesar de la mayoría de estos últimos, encarnizadamente por mantener sus ideas en la Constitución de 1857. Esta lucha ideológica iba a desembocar en lo que se conoce como "Guerra de los Tres Años".

Pero evadiendo lo bélico y épico de este período, procederemos a analizar brevemente el concepto de expropiación que se mantuvo durante dicha Constitución.

De esta manera, el artículo 27 de la citada Constitución, rezaba lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación

y los requisitos con que esta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución" (7).

En este ordenamiento se aprecian dos conceptos que en la actualidad se continúan manejando, aunque uno de ellos con una pequeña pero sustancial modificación. Tales conceptos son los de utilidad pública y la previa indemnización, a pesar de que actualmente se establece "mediante" en lugar de "previa" por conveniencia económica al Gobierno.

Respecto a la utilidad pública sostenemos que es esencialmente económica su concepción, no tanto por sí mismo, sino por el objeto ó bien que va a satisfacer la necesidad de la expropiación. A efecto de que se entienda esto mejor, destacamos lo siguiente:

"El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación ó

(7) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p. 607.

idoneidad. Por tanto, para que exista una causa ó motivo de utilidad pública se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto, es, estatal, social ó general, personalmente indeterminada, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad" (8).

En este caso, obviamente que su consecuencia será la indemnización que perciba el afectado en forma económica por la desposesión que sufre. Sin embargo, en ésta Constitución de 1857, no se establece que se debe de entender por utilidad pública, pero tiene el acierto de remitir a la Ley reglamentaria de la materia para mejor comprensión, cuestión totalmente innovadora respecto de las anteriores Constituciones analizadas, y que dejaban al libre albedrío su interpretación y entendimiento.

Idéntica situación se dá en cuanto a lo que se entendería por indemnización, pero, asimismo, surge el concepto de "previa", concepción que se ha prestado largo tiempo a controversia y debate jurídico, siendo para el maestro Gabino Fraga la mejor solución la siguiente y la cual compartimos plenamente:

"En nuestra opinión, el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea ó como posterior a la

(8) Burgos Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S.A. 15ª Edición. p. 464.

expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas" (9).

Pensamos finalmente, que el concepto de expropiación que sostenía el artículo 27 de la Constitución de 1857 resulta acertado y novedoso, sin dejar de establecer claramente que no siempre, y menos actualmente, el Estado podrá cubrir la indemnización correspondiente a la expropiación, antes de que esta se efectúe, puesto que como lo asevera el Lic. Gabino Fraga, también tiene que cubrir debidamente su presupuesto, y basta con que se justifique plenamente el acto expropiatorio y que en verdad otorgue un beneficio a la colectividad, para que apoyemos la no necesaria actitud previa de indemnizar el Gobierno al particular afectado, pero eso sí, que se garantice plenamente a la persona afectada económicamente.

Pero continuando con este punto de nuestro primer capítulo de este trabajo, y a efecto de poder concluir los antecedentes históricos de la expropiación en México, finalizaremos comentando el Decreto de 12 de julio de 1859, como la primera "Ley de Reforma" emprendida por Benito Juárez y que se intituló "Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos".

(9) Op. cit. p. 400.

Como es visible, se utiliza la palabra "Nacionalización" y no expropiación, pero con la intención de explicar mejor el porque la hemos considerado en esta tesis como antecedente de la expropiación, apelamos a las palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, que dice: "Podemos afirmar que la nacionalización es una expropiación que obedece a una causa específica, cual es el determinado destino que se atribuye a ciertos bienes, consistente en utilizarlos para la administración, propaganda ó enseñanza de un culto religioso" (10).

Adentrándose a la Reforma una vez explicada la "Nacionalización", podemos considerar ese acto de Don Benito Juárez, que además de heroico, resultó trascendental e importante en la vida de México. La razón principal del Benemérito de las Américas para efectuar esa expropiación lo fué:

"Que dilapidando el clero los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangretando cada día más lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella convenga.

Que habiendo sido inútiles hasta los esfuerzos de toda especie por terminar una guerra que va arruinando la República el dejar por más tiempo en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemente abusan, sería volverse su cómplice, y

Que es un imprescindible deber poner en ejecución todas las

(10) Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, S.A. 1ª Edición. p. 231.

medidas que salven la situación y la sociedad;" (11)

Estas consideraciones, entre otras y dado a que estaba en su punto crítico la "Guerra de los Tres Años", fueron las causas de utilidad pública que movieron al entonces Presidente de la República para nacionalizar los bienes eclesiásticos. De esta forma se demuestra la vigencia e importancia que significa la expropiación para el Estado, porque además de ser una forma de obtener ingresos extraordinarios, es una medida política muy segura, tal y como posteriormente veremos con los decretos expropiatorios de inmuebles en el Distrito Federal, expedidos a raíz del siniestro terremoto ocurrido en nuestra ciudad capital el 19 de septiembre de 1985.

1.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Nuestra Carta Magna sustenta a la expropiación en el artículo 27 de la misma, en el que en su segundo párrafo dispone que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

A pesar de esto, resulta un tanto extraño el que una figura jurídica como la expropiación, a la que mucha gente indebidamente la tacha como inconstitucional, este contenida en nuestra máxima legislación. Afirmamos lo anterior porque, en la Constitución se establecen diversas garantías a los ciudadanos y que son las mínimas a que puede aspirar cualquier persona.

(11) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p. 636.

Alí se contienen las garantías de libertad, seguridad jurídica, legalidad, etc..., y algunas de ellas son resquebrajadas con la expropiación, como lo son la de audiencia y la de propiedad principalmente.

Respecto de la primera, se ha aseverado que se viola esa garantía y por consecuencia es inconstitucional, porque no se requiere de audiencia previa para decretar el acto desposesorio. Pero contrario a esta afirmación, cabe recordar lo siguiente: "la expropiación es una operación del poder público (federal ó de los estados) por la cual esta impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización (Fraga, p.668) por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social" (12), y efectivamente, dentro de la esfera de derechos del estado y dado a que es un acto unilateral que engloba y se justifica con un beneficio colectivo, el gobierno goza del "imperium" ó poder público con el que garantiza la satisfacción a las necesidades de sus gobernados sin que interfieran ó se opongan los intereses de particulares. Resulta lógico el pensar que, si cada expropiación se efectuara con audiencias previas a esa determinación gubernamental, el proceso y función estatal se vería mermado, con lo que se pondría en peligro el interés general, mayor obviamente al particular, y por lo cual, el beneficio que se busca para las mayorías quedaría sujeto a la voluntad y lentitud de todo el procedimiento expropiatorio, siendo absurdo entonces, el "imperium" del Estado.

(12) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). Tomo IV (E-H). Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. p. 161.

Sostentando lo anterior, también podemos manifestar que la ley de expropiación es un procedimiento administrativo que garantiza los derechos de seguridad jurídica de los desposeídos, puesto que detalla perfectamente el destino o finalidad que se dará al bien expropiado; en que forma se establecerá el valor de ese bien; en que tiempo se pagará la indemnización que se otorga al afectado; etc... Asimismo, aclaramos que el procedimiento expropiatorio es una de las excepciones a la garantía de audiencia que contiene nuestra Constitución y que lo consagra a todos los ciudadanos en los procedimientos judiciales a que son sometidos.

En cuanto a la garantía de propiedad, precisamente conviene citar lo siguiente:

"Históricamente cabe destacar que al establecer el principio general de dominio eminente de la Nación sobre "las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional" (C.a. 27 pfo. 1º), el constituyente de 1917 consagra un nuevo concepto de la propiedad, el de la propiedad función social, una de las máximas aportaciones de la Revolución Mexicana" (13). Ciertamente, el concepto de propiedad como función social, independientemente de que se ha visto siempre como cuestión agraria, también resulta que es más importante el beneficio colectivo al interés particular, pues al satisfacerse toda la comunidad con la apertura de alguna avenida ó el establecimiento de un centro de salud por ejemplo, es superior a la vivienda o habitación de una familia por muy grande que esta sea.

(13) Idem anterior.

Así, la expropiación tiene su base y fundamento en la Constitución, concretamente en el artículo 27, lo que implica realmente que por el hecho de emerger de nuestra Carta Magna, adquiere validez y que le da la fuerza legal completa, por lo que es ilógico imaginar que la figura de la expropiación es inconstitucional.

En resumen, en la expropiación se garantizan los derechos de los particulares, y especialmente la garantía de seguridad jurídica, ya que existe todo un proceso que debe ser respetado y el que contiene una serie de derechos tutelados en la Constitución. Asimismo, la autoridad o "imperium" del Estado es una facultad natural del mismo que le permite efectuar actos de desposesión siempre y cuando sean destinados para producir un beneficio a su población, interés que supera totalmente los derechos de un particular.

1.3. LEY DE EXPROPIACION.

Esta ley de expropiación data desde 1936, por lo que en algunos de sus puntos carecen de actualización a la vida moderna del México en que vivimos. Fué promulgada por el General Lázaro Cárdenas del Río el veintitres de noviembre de mil novecientos treinta y seis, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre del mismo año. Adquirió gran relevancia durante el mandato presidencial de Cárdenas, e incluso, se llegó a pensar en que era una medida socialista previa al golpe final de la expropiación petrolera de 1938.

Polémica desde su nacimiento, es un decreto presidencial con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución,

consta de 21 artículos declarativos. De tal forma, nuestra intención con este punto de desarrollo de la tesis que sustentamos, procederemos a efectuar un análisis detallado de los artículos de mayor trascendencia.

Así, el artículo 1º de la Ley de Expropiación vigente contempla las causales de utilidad pública, y se enumeran dichas razones en doce fracciones, que a la letra manifiestan lo siguiente:

"Artículo 1º. Se consideran de utilidad pública:

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

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

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

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

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de

consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de 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 la 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 los centros de población y de sus fuentes propias de vida;

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

Como se desprende de la simple observación de las causales de utilidad, todas concluyen con la idea de beneficio colectivo o social, lo que se justifica plenamente como se mencionaba en el punto anterior, ya que, ni remotamente cabe la comparación entre el interés de un particular y el de la comunidad. Además, contiene fracciones muy lógicas e indispensables como la VII, que aunque se carezca de aplicación práctica dada la

naturaleza pacifista de nuestro país y ejército, es acertado el que se prevea esa situación de defensa nacional y a la que, todos como ciudadanos estamos obligados a realizar.

Otro de los artículos importantes de la Ley de Expropiación lo es el 2º, que textualmente dice lo siguiente:

"Artículo 2º. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1º, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad".

Con este artículo, se limita a las autoridades dependientes del Ejecutivo Federal en su actuación, puesto que, si no es declarada concretamente la expropiación por el titular de ese poder gubernamental, los demás sean parte del mismo, carecerán de la legalidad que requieren para realizar expropiaciones y por lo que el procedimiento resultaría ilegal, dando cabida al afectado a la interposición de un juicio de amparo en contra de los actos expropiatorios, por lo que, a pesar de ser un procedimiento sencillo en su concepción ideal, se debe de tener cuidado por parte de las autoridades en el cumplimiento de los pasos a seguir en el caso de la expropiación, para no incurrir en actos violatorios de garantías constitucionales de los ciudadanos.

El artículo 4º de la ley del estudio, contempla lo siguiente respecto de las notificaciones a afectados de expropiaciones:

"Artículo 4º. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de es-

tos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación".

Al respecto, la Suprema Corte de nuestro país ha establecido que:

"EXPROPIACION. NOTIFICACIONES DE LAS DECLARACIONES DE

La notificación de las declaraciones de expropiaciones 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).

Es notorio el que el concepto de "igncre" tanto en la Jurisprudencia como en la misma ley es muy obscuro e irregular, razón por lo que en todos los casos, salvo rarísimas excepciones, las notificaciones a los afectados se realizan mediante el Diario Oficial de la Federación, ya que no conviene al Gobierno Federal por razones obvias, el efectuar las notificaciones en forma personal a los expropiados. Abundando en esa cuestión tan importante, la siguiente Jurisprudencia, aunque no aclara en su totalidad dicha concepción, si disipa un poco las dudas en cuanto al mismo.

(14) Jurisprudencia 1917-1965 y tesis sobresalientes 1955-1965. Actualización Administrativa I (2ª Sala S.C.J.N.)
Compilación: Burrieta Mayo, Francisco. Mayo Ediciones.
México, 1967. Jurisprudencia 641. p. 363.

"EXPROPIACION. NOTIFICACIONES PERSONALES CUANDO SE IGNORA EL
EL DOMICILIO DE LOS INTERESADOS

Es verdad que según el artículo 4º de la Ley de Expropiación, cuando se ignora el domicilio de los interesados, surte efectos de notificación personal la segunda publicación del acuerdo expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, pero dicha ignorancia debe ser general, para que la segunda publicación del decreto expropiatorio pueda tener efectos de notificación personal, la cual se asemeja al emplazamiento por edictos acerca del cual esta Suprema Corte ha establecido Jurisprudencia que dice: "No basta la afirmación del actor sobre la ignorancia del domicilio del demandado, para que el emplazamiento se haga por edictos, sino que es indispensable que ese desconocimiento, tanto del actor como de las personas de quienes se pudiera obtener información, haga imposible la localización del reo" (15).

Suponemos que a pesar de lo anterior, la imposibilidad de la condicionante para proceder a notificar por el Diario Oficial con dos publicaciones, permite justificar la actitud gubernamental, sobre todo cuando se trata de notificar tantos predios expropiados como los efectuados a raíz del sismo de 19 de septiembre de 1985.

En cuanto a los siguientes artículos de la Ley de Expropiación, los artículos 5º y 6º contienen el medio de defensa ordinario del particular afectado para combatir el decreto expropiatorio y a la letra dicen:

(15) Idem anterior. Jurisprudencia 542. p. 323.

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

"Artículo 6º. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo ó Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio".

En este caso, vale la pena recordar el principio de definitividad que rige en materia de amparo, y el cual obliga al quejoso a agotar todos los recursos ó medios de defensa ordinarios que la ley concede a los particulares antes de recurrir al juicio de garantías. Para reafirmar mayormente esta concepción y resaltar la importancia del recurso de revocación en la Ley de Expropiación, citamos lo siguiente respecto a la definitividad: "Entraña un principio de procedencia del juicio de amparo, en el sentido de que el agraviado por un acto de autoridad debe agotar previamente todos los recursos y medios de defensa que la ley establezca para impugnarlo antes de ejercitar la acción constitucional. El incumplimiento de esta obligación hace surgir la improcedencia del amparo y, por ende, el necesario sobreseimiento del juicio respectivo" (16). Es por esto la gran trascendencia de estos dos artículos de la Ley de Expropiación, ya que, cualquier inconformidad del afectado respecto a su procedimiento expropiatorio, primeramente la tendrá que hacer valer mediante el recurso de revocación que

(16) Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición. p.p. 108 y 109.

la ley le conceda, y en caso de confirmación por parte de la autoridad a ese respecto, podrá acudir al juicio de garantías ante los Tribunales Federales competentes.

El último artículo de gran trascendencia a nuestro juicio que contiene la Ley de Expropiación, es el siguiente:

"Artículo 10. 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 la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

En relación a este último, el 20 de la Ley de Expropiación consigna lo siguiente:

"Artículo 20. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

Ambos artículos contemplan una figura o elemento muy importante en todo el concepto de expropiación y que es la indemnización. A este respecto, existe el siguiente criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de esta manera:

"EXPROPIACION. INDEMNIZACION EN CASO DE

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que esta sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada, sin no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías" (17).

En este orden de ideas, se visualiza que la indemnización viene a ser el elemento más nocivo o ilegal de la expropiación, puesto que además de privarse al particular de su propiedad, independientemente de la causa y destino de la misma, no puede gozar de la económico de esa venta forzada, y se menoscaba su patrimonio y su forma de vivir. Sin embargo, a nuestro juicio, la actual Ley de Expropiación, es una legislación eficiente y justa en sus cometidos de producir beneficios a la comunidad, pero que requiere de reformas que la actualicen a la vida moderna de nuestro país y así se eliminen algunos pequeños conceptos y puntos oscuros y obsoletos que afectan totalmente a los expropiados.

(17) Op. cit. Jurisprudencia 638. p. 361.

2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.

La finalidad de la naturaleza jurídica de cualquier concepto, es el analizar de donde brota ó cual es su esencia, por lo que se procurará, iniciando de lo más general a lo particular, establecer el origen de la expropiación.

Así, primeramente cabe mencionar que al ser la expropiación parte medular e importante de las formas de adquirir bienes por parte del Estado, forma parte de una de las dos grandes ramas en que se ha dividido el Derecho para su estudio, siendo el Público al que hacemos referencia. Efectivamente, el Derecho Público es la rama del Derecho encargada de regular la estructura, organización y funcionamiento del Estado, así como de la actividad encaminada al cumplimiento de sus fines cuando actúa como autoridad frente a los particulares. Al respecto, es pertinente recordar que a su vez, el Derecho Público goza de diversas ramificaciones que lo integran, las que tienen como común denominador, que son actividades en las que directa ó indirectamente interviene el Estado en su funcionamiento o estructura, como lo son el Derecho Penal, Derecho Laboral, Derecho Constitucional, etc... Una de esas menores ramificaciones al Derecho Público lo es el Derecho Administrativo.

Por su parte, el Derecho Administrativo ha sido definido por el Dr. Miguel Acosta Romero en dos sentidos. Uno de ellos el amplio y que dice: "...es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o de Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares"

(18), y el sentido formal ó restringido manifiesta lo siguiente: "...es el conjunto de normas de Derecho Público que regulan el Poder Ejecutivo, la administración pública y su actividad". (19), ambas definiciones, independientemente analizadas, sentimos que son incompletas y que más bien, cada una tiene elementos que le falta a la otra, razón por la que, en forma separada, no son definiciones que a nuestro criterio sean objetivas y reales. En este orden de las ideas, preferimos optar por la siguiente definición que, a pesar de ser más genérica en sus elementos, la consideramos más completa: "El derecho administrativo es la rama del Derecho Público Interno, constituida por el conjunto de estructura y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades de la administración pública: Su organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales" (20).

De esta última definición, en su parte final, se observa que incluye a las demás actividades estatales, entre las que se encuentran las formas de adquisición de bienes por parte del Estado, y precisamente uno de los modos de incrementar su patrimonio lo es la expropiación.

En conclusión podemos afirmar que la expropiación pertenece a las formas de adquisición de bienes por parte del Estado, que a su vez esta incluido dentro del Derecho Administrativo que es parte del Derecho Público, resultando esta la esencia de la expropiación por causa de utilidad pública, pero sin que esta sea la naturaleza jurídica, propiamente dicha de esta

(18) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 6ª Edición actualizada. p. 9.

(19) Idem anterior. p. 10.

(20) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Librería de Porrúa Hnos., y Cía., S.A. 5ª Edición.

igura, ya que habría que considerar como trascendente, que antes que forma de adquisición de bienes por parte del Estado, la expropiación originalmente es un acto administrativo emanado del ente público llamado Estado.

Pero, y lo creemos acertado, la teoría del acto administrativo dada su amplitud y complejidad, debe ser analizada por separado y en forma extensa, por lo que, ahora procederemos a estudiar más profundo la importancia del Derecho Administrativo en toda la figura de la expropiación.

2.1. VISION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Derecho Administrativo es una de las ramas del Derecho Público, como ya se mencionó, que dada a la injerencia tan trascendental del Estado en la misma, lo hace sumamente dinámico, debido principalmente a la evolución y los cambios político-sociales que se dan en la estructura de la Administración Pública. Asimismo, su objeto de conocimiento es de lo más diverso y "lo constituyen tanto las instituciones jurídicas, como los fenómenos sociales vinculados, a lo que se llama Administración Pública, o Poder Ejecutivo, y que la evolución social con sus explosiones y contracciones matiza y señala rumbos" (21), de lo que resulta que, por una parte estudia la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa.

(21) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 3.

Pero dicho lo anterior, surge una duda, ¿qué es la función administrativa? Para resolverla acudimos nuevamente al Maestro Gabino Fraga que al respecto dice lo siguiente: "Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales" (22), y dada la anterior definición, podemos afirmar que el Derecho Administrativo estudia la función administrativa del Estado y los actos administrativos que emanan de la misma.

Independientemente de esto último y a efecto de no incurrir en desviaciones temáticas, es relevante el apreciar que el Derecho Administrativo, como toda ciencia que mantiene relaciones con el Estado, es totalmente problemática para su estudio, ya sea por los cambios sociales que exigen reformas y actualizaciones, como por los conceptos y figuras tan técnicas que lo conforman.

Una de esas figuras o conceptos más complejos lo es el acto administrativo, al que por su extensión todos los autores nacionales, estudian en capítulo por separado. Creemos que es más didáctico hacerlo de esta forma, ya que, todo acto que emana del Estado es un acto administrativo, y dada la diversificación de estos existen muchísimos, y uno de ellos lo es la expropiación, concepto que finalmente es el que nos interesa en este trabajo, pero que para llegar a su comprensión nos resulta imposible evadir un somero análisis del acto administrativo, así como su clasificación para posteriormente estar en posibilidad de entrar de lleno al análisis de la expropiación ocurrida en octubre de 1985.

(22) Fraga, Gabino. Op. cit. p. 63.

1.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿QUE ES?

Este acto aún no ha sido definido por nuestra legislación administrativa. Sin embargo, a diario se realizan actos administrativos por parte del poder público. De ahí, resalta la importancia de esta figura base de nuestra teoría administrativa y la cual estamos obligados a mencionar, ya que tratar de estudiarlo en forma particular nos tomaría toda la tesis de grado que pretendemos presentar con este trabajo, y finalmente, se desviaría nuestro objetivo de explicar y opinar sobre las expropiaciones ocurridas en octubre de 1985 a los inmuebles en el Distrito Federal, como consecuencia de los temblores de septiembre del mismo año y que destruyeron notablemente a nuestra ciudad capital.

Regresando al problema original del acto administrativo como lo es la definición, los diversos autores de la materia han proferido su propia definición y de los mismos hemos adoptado a nuestro juicio las dos más comprensibles que son las siguientes:

"El acto administrativo es una declaración unilateral y concreta que constituye una ejecutoria, que emana de la Administración Pública y crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" (23).

Por su parte el Dr. Miguel Acosta Romero en su obra "Teoría

(23) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Tomo I. p. 246.

General del Derecho Administrativo" lo define como "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general" (24):

Ambas definiciones coinciden esencialmente en los siguientes puntos importantes:

a) El acto administrativo es una declaración o manifestación UNILATERAL de la voluntad. Esto significa que el emisor del acto lo realiza basado en sus funciones o potestades jurídicas y sin que requiera ningún consentimiento de persona alguna. A pesar de lo anterior, ese acto posteriormente se puede convertir en bilateral al acceder el receptor a dicho acto, como lo puede ser el nombramiento de un Secretario de Estado por parte del titular del Ejecutivo Federal, y en cuanto el designado acepta el cargo, se convierte la declaración unilateral de voluntad, inmediatamente en bilateral.

b) Emanada de la ADMINISTRACION PUBLICA O AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE. Efectivamente, la naturaleza administrativa requiere que sea declarado el acto por una autoridad administrativa que obviamente pertenece a la Administración Pública, y de esa manera, limita a los particulares al prohibírseles y ser incapaces legalmente para poder dictar actos de carácter administrativo. Lógicamente, quienes integran y conforman a

(24) Op. cit. p.p. 413 y 414.

Administración Pública son particulares, personas físicas, de lo que cabría afirmar entonces que los actos administrativos los declaran los particulares, pero reiterando, la naturaleza jurídica del acto es esencialmente administrativa, razón por la que, esos particulares que pertenecen a la autoridad administrativa, sólo realizarán actos administrativos única y exclusivamente, cuando estén en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, diferenciándose de esta manera los actos jurídicos que efectúan los funcionarios ó servidores públicos cuando actúan como particulares, que cuando realizan las labores propias de su función. Ejemplificando lo anterior, el servidor público que es "pagador" de alguna dependencia, cuando produce el pago de los salarios realiza un acto administrativo y no así cuando paga la deuda de su televisor.

c) CREA, RECONOCE, MODIFICA, DECLARA O EXTINGUE una situación jurídica concreta. En esta forma, se puede afirmar que el acto administrativo produce consecuencias de derecho en forma voluntaria, con lo que se le equipara a los actos jurídicos puros de la teoría clásica. Ciertamente y recordando la definición de acto jurídico, se puede observar que tanto el acto administrativo como el jurídico producen consecuencias de carácter legal y de una manera voluntaria, pero también lo es que, el acto jurídico es producido por particulares en tanto que el administrativo sólo lo puede realizar la Administración Pública ó los órganos gubernamentales.

d) Finalmente, las definiciones antes transcritas en lo que respecta a la SATISFACCION DEL INTERES COLECTIVO O GENERAL. Esta característica no es exclusiva del acto administrativo, sino de toda la función administrativa que realiza el Estado tal y como lo comenta el maestro Gabino Fraga con lo siguiente: "La finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que com-

... donde, las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad pública; por medio de intervenciones tendientes para regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vía económica, cultural y asistencial" (25), y así el mismo gran autor continúa diciendo "...función administrativa y como esta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales" (26).

Todo esto significa que, el Estado siempre deberá salvaguardar el interés de sus gobernados ó pueblo, y lo realizará siempre mediante los actos administrativos que expida.

Una vez definido el acto administrativo, cabe destacar que el mismo contiene una serie de elementos formales que requiere para su existencia, y a los que procederemos a detallar en este momento.

Primeramente, la existencia de un sujeto es de vital importancia para el acto administrativo, puesto que es la fuente de donde emana o le da existencia. Dicho sujeto siempre debe de ser algún órgano de la Administración Pública. Sin menoscabo a lo anterior y que es regla general de existencia, habitualmente existe otro sujeto dentro de la formalidad del acto administrativo, y resulta ser el sujeto pasivo o personas a quienes va dirigido el acto administrativo, o sea el sujeto

(25) Op. cit. p. 229.

(26) Idem anterior.

receptor del acto.

El segundo elemento del acto administrativo es la manifestación externa de voluntad, lo que viene a ser la expresión del órgano administrativo de una forma tangible y real. Esta externalización de la voluntad a su vez, reúne ciertos requisitos que son:

- 1.- Ser libre y espontánea.
- 2.- En el ámbito de las facultades del órgano o sujeto emisor
- 3.- Sin mala fe, error ó dolo.
- 4.- Expresarse con las formalidades que la ley marca a cada acto administrativo (reglamento, decreto, ley etc.).

El objeto es el tercer elemento del acto en estudio. Este se divide en dos: Directo e Indirecto. El primero consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones dentro de la competencia y facultades de la autoridad administrativa que efectúa el acto administrativo. El objeto indirecto resulta ser la realización de la actividad del órgano del Estado, cumplir sus objetivos u obligaciones encomendados. A su vez, el objeto debe ser posible, lícito y realizado dentro de las facultades y competencia del órgano administrativo.

Por último, el cuarto elemento del acto administrativo lo es la forma. Esta es la manifestación material objetiva en que se habrá de externar el acto administrativo.

Una vez visualizado de una manera muy sencilla y concreta lo que es el acto administrativo, para efectos de la expropiación, resulta lógico analizar en el siguiente punto la clasificación al acto administrativo que hace nuestro derecho y nuestros autores nacionales.

2.1.2. CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

En nuestro derecho, el acto administrativo carece de una clasificación cierta y objetiva, motivo por el cual, diversos autores mexicanos lo han pretendido clasificar a su muy particular modo de ver. Es por esto que nos avocamos a dos de los más representativos estudiosos de la materia para poder realizar una clasificación comprensible y didáctica; los autores a que nos referimos son Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga.

Ambos autores pretenden efectuar su particular clasificación en base al programa de estudios de la materia que obliga a realizar la Universidad Nacional Autónoma de México a cualquier catedrático de la máxima casa de estudios. Observándolas, es notoria la mayor sencillez en su explicación y asimilación para el acto administrativo por parte del maestro Gabino Fraga, toda vez que Don Andrés Serra Rojas, por ser más amplia su obra, presenta mucha mayor complejidad su clasificación al multicitado acto, motivo por el que creemos más conveniente apegarnos a la clasificación del primero de los nombrados. Asimismo, y para mayor comprensión y objetividad, nos tomamos la libertad de anexar a este punto, un cuadro sinóptico de la clasificación del acto administrativo del Dr. Fraga, y posteriormente explicamos cada uno de sus ramas y hasta en algunos casos, ponemos ejemplos que finalmente, redundarán en una idea más clara del acto en estudio.

Una vez aclarado lo anterior, el maestro Fraga clasifica al acto administrativo, primeramente, en seis grandes ramas o grupos de clasificación, que a saber son por su naturaleza; por las voluntades que intervienen en el acto; por la relación de la voluntad creadora del acto con la ley; por su radio de acción; por su finalidad; por la razón de contenido.

El primer grupo, por su naturaleza, permite que el acto administrativo se divida en dos, materiales y jurídicos. A los materiales, el autor citado, los explica como aquellos que no producen ningún efecto de derecho, concepto que a todas luces resulta claro e innecesario de mayor definición. Los segundos de ellos, son los que, a contrario sensu, si producen consecuencias jurídicas.

Dentro del segundo criterio de clasificación, por las voluntades que intervienen en el acto administrativo, se subdividen en dos nuevamente, siendo los primeros los univoluntarios o simples y los últimos los que requieren del concurso de varias voluntades para su creación.

Fraga manifiesta respecto de los simples lo siguiente:

"El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc..." (27). A su vez, dentro de los que se forman por el concurso de varias voluntades, existe una subclasificación que es la siguiente:

- a) Acto Colegial. El emitido por un órgano de la Administración Pública que esta constituido por varios miembros.
- b) Acto Complejo ó Colectivo. Formado por la decisión de varios órganos pertenecientes a la Administración Pública, y como ejemplo se podría dar el refrendo existente en la publicación

(27) Op. cit. p. 230.

de las leyes en las que intervienen las Secretarías de Estado a las que les afecta dicha ley.

c) Acto Unión. Aquí también intervienen varias voluntades en conjunto, pero están unidas no por dar nacimiento a una situación jurídica individual nueva, ni la finalidad del concurso voluntario es igual. El ejemplo clásico a este tipo de actos administrativos es el nombramiento de servidor público.

d) Contrato. Es la concurrencia de voluntades que dá nacimiento a una situación jurídica individual nueva. Pero por otra parte, existe la complicación en estos teóricamente, de que no son actos administrativos, dados los caracteres de la Administración Pública, sin embargo el maestro Gabino Fraga resuelve este problema concluyendo que efectivamente no son actos administrativos propiamente dichos los contratos, pero sí en cambio, son un acto de derecho administrativo facultado por la ley.

De conformidad al tercer criterio de clasificación realizado por el maestro Fraga y que es de acuerdo con la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, el acto administrativo se divide en dos partes. La primera es la del acto obligatorio, reglado o vinculado y que se entiende como aquél que dá cumplimiento a alguna obligación que la ley impone al órgano de la Administración Pública que ejecuta el acto, y según se den las circunstancias de hecho propicias para su realización. Por su parte, el acto discrecional se dá cuando la misma ley confiere a la Administración Pública un libre albedrío para realizar algún acto conforme a derecho. Dentro de estos últimos actos, a su vez intervienen razones de carácter subjetivo para el órgano emisor tales como "la conveniencia,

necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etc.." (28).

La cuarta clasificación que hace el autor en cita, por su radio de acción, los actos administrativos se dividen en internos y externos, correspondiéndoles a los primeros todos aquellos actos que repercutan dentro de la organización administrativa que los emite, ó a contrario sensu, los externos son aquellos que trascienden más allá de la autoridad emisora del acto. Como ejemplos de la primera, son aquellas órdenes de disciplina que emiten las propias Secretarías de Estado para el buen funcionamiento burocrático de la misma como los Reglamentos Internos ó las circulares. En los externos, cabe mencionar como ejemplo todos los actos encaminados a controlar la acción de gestión directa de los particulares con la autoridad, como lo es el procedimiento que establece la Ley Federal de los Servidores Públicos en sus artículos 62 y subsecuentes.

Por razón de su finalidad, quinto grupo de clasificación, los actos administrativos pueden ser de dos clases: preliminares y de procedimiento, y actos de ejecución. Los preliminares y de procedimiento son instrumentales, toda vez que son un medio para realizar los actos que constituyen la finalidad principal de la Administración Pública, en cambio los de ejecución son todos aquellos actos que tienden a cumplir coercitivamente las decisiones de la autoridad administrativa, como los utilizados en los procedimientos de cobro de impuestos.

Finalmente cuanto al contenido de los actos administrativos, estos se dividen en:

a) Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, que como su nombre lo dice, son todas las licencias, permisos, aprobaciones, concesiones, etc..., en fin todos aquellos que otorguen privilegios a particulares.

b) Actos destinados a restringir la esfera jurídica de los particulares, que concretamente son tanto las expropiaciones por causa de utilidad pública ó las sanciones que imponen diversos órganos de la Administración Pública a los particulares.

c) Actos que hacen constar la existencia de un hecho o de un derecho, como lo serían todos los actos que efectúan tanto el Registro Civil como el Público de la Propiedad y del Comercio.

Concluyendo en forma somera, y como se explicó al inicio de este punto, al carecerse de una clasificación legal y válida, tuvimos que recurrir a la que el maestro Gabino Fraga realiza a los actos administrativos desde su muy particular punto de vista, pero reiteramos también que a pesar de conocer la clasificación que efectúa el maestro Andrés Serra Rojas de los mismos, optamos por seguir la del primero dada su sencillez en todos los términos de la misma y la ejemplificación tan clara que realiza en su mayoría, puesto que la finalidad de este trabajo no es el acto administrativo, sino la expropiación por causa de utilidad pública, y más concretamente a la expropiación de inmuebles del Distrito Federal realizadas con motivo de los siniestros temblores de septiembre de 1985, por lo que, y esperando se haya obtenido una visión clara de lo que es el acto administrativo y la diversificación que mantiene, ahora sí procederemos a analizar de lleno a la figura del derecho administrativo que se conoce con el nombre de expropiación.

- I.- Por su NATURALEZA
 - 1.- Materiales
 - 2.- Jurídicos
- II.- Por las VOLUNTADES QUE INTERVIENEN EN EL ACTO
 - 1.- Univoluntarios o simples
 - 2.- Concursos de varias voluntades
 - a) Colegial
 - b) Complejo o colectivo
 - c) Unión
 - d) Contrato
- III.- Por la RELACION DE LA VOLUNTAD CREADORA DEL ACTO CON LA LEY
 - 1.- Obligatorio
 - 2.- Discrecional
- IV.- Por su RADIO DE ACCION
 - 1.- Internos
 - 2.- Externos
- V.- Por su FINALIDAD
 - 1.- Preliminares y de procedimiento
 - 2.- De ejecución
- VI.- Por RAZON DE CONTENIDO
 - 1.- Destinados a ampliar la esfera Jurídica de particulares
 - a) Admisión
 - b) Aprobación
 - c) Dispensa o condonación
 - d) Licencia o permiso
 - e) Concesión
 - 2.- Destinados a limitar la esfera Jurídica de particulares
 - a) Expropiación por causa de utilidad pública
 - b) Ordenes administrativa.
 - c) Sanciones y ejecución forzada
 - 3.- Destinados a hacer constar un Estado de hecho o de derecho.

2.2. DEFINICION TECNICA DE EXPROPIACION.

Recordando que esta figura desposesoria se clasifica como acto administrativo que restringe la esfera jurídica de los particulares, veremos ahora en que forma se desenvuelve dentro del derecho administrativo, y para esto, iniciaremos por intentar dar una definición personal de la expropiación.

Para comenzar este punto tan controvertido, nos permitimos aclarar que la expropiación es un concepto jurídico muy amplio que ha sido definido por diversos autores, matizándolo cada uno de ellos a su manera. Sin embargo, ninguno niega los elementos propios de la misma, y por lo tanto, consideramos conveniente resaltar únicamente algunos de ellos, a nuestro parecer los más importantes y representativos.

Así, podemos observar que el ilustre maestro emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Gabino Fraga, sostiene que la expropiación es el "acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad" (29).

Para el maestro Andrés Serra Rojas, "la expropiación es un procedimiento por virtud del cual, el Estado, en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en contra de un propietario para

(29) Op. cit. p. 240.

la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública" (30). El concepto anterior lo consideramos como el más atinado y completo de los expuestos, ya que distingue a la expropiación como facultad legal del gobierno o un poderoso instrumento de acción pública, para allegarse bienes que teóricamente son necesarios para su desarrollo, además de otorgarle la licitud con los elementos de utilidad pública e indemnización, los cuales resultan indispensables para configurar el concepto de expropiación.

En otra definición, se dice que la expropiación es "el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece. Usase ahora de esta voz para designar la venta, cesión ó renuncia que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad, cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público" (31). Como se desprende de esta definición, la expropiación resulta ser un acto unilateral, sin existir contraprestación alguna al particular afectado, razón por la que no podemos admitir esta definición como válida. Este mismo autor nos remite a la frase "enajenación forzosa", concepto que en España, -país de origen del autor-, es el que más se asemeja al concepto de expropiación por causa de utilidad pública. Al respecto, Escriche manifiesta que nadie puede ser privado de su propiedad si no lo es por una causa de utilidad común, y previa indemnización correspondiente. En este caso se aprecia un beneficio para el particular afectado, que consiste en que recibirá como contraprestación una cantidad representativa por el bien enajenado por el Estado, pero además, en España, el desposeído recibe un beneficio mayor al que

(30) Op. cit. Tomo II. p. 1010.

(31) Escriche, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Ed. Temis. Tomo II. Bogotá, 1977. p. 549.

otorgan las leyes mexicanas, consistiendo este en que la indemnización será previa a la ejecución de la expropiación con lo que resulta más beneficiado el particular, ya que antes de ser expropiado su inmueble, éste percibirá la cantidad que le corresponda por concepto de indemnización, lo cual equivale a una contraprestación a la utilización del bien inmueble de su propiedad.

La ley de expropiación en diversas legislaciones latinoamericanas como la Argentina, Venezolana y Chilena, conceden al expropiado el beneficio de la previa indemnización.

Confrontando la legislación mexicana con las antes mencionadas, nos percatamos de que en esta última, probablemente debido a problemas económicos de la Nación, hubo de cambiarse tal concepto a partir de la Constitución de 1917, dado que en las legislaciones anteriores se establecía la previa indemnización como requisito de procedencia de la expropiación, y no "mediante indemnización", como actualmente se contempla; esto quiere decir que en México, la indemnización se otorgará en un lapso de 10 años a partir de la declaratoria de expropiación, lo que significa que durante ese tiempo, además de verse afectado el particular por la pérdida de su propiedad, no recibirá nada a cambio en forma inmediata, pudiendo tardar el gobierno -inclusive-, los 10 años que la Ley de Expropiación le concede para pagar la indemnización correspondiente.

Atendiendo a la doctrina y ajustándonos a los elementos propios y naturales del concepto, consideramos que la expropiación por causa de utilidad pública, es aquél acto administrativo de soberanía del Estado, por el cual éste adquiere un bien de un particular para producir un beneficio a la colectividad, otorgando a cambio una contraprestación en dinero al afectado dentro del término de diez años, a partir de la fecha de la declaratoria correspondiente, realizada por el Ejecutivo

Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, a fin de otorgarle la legalidad requerida por la Ley de la materia.

2.2.1. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.

Como acabamos de ver, la expropiación tiene diversos elementos sin los que, no se puede dar ese acto administrativo. A su vez, también se explicó que el acto administrativo requiere de sus propios elementos para su existencia, y mismo que fueron estudiados en su oportunidad.

Ahora pretendemos enunciar y comprender los elementos propios de la desposesión jurídica, razón por la que pensamos dividirlos en dos grupos. El primero contendrá los elementos de existencia de la expropiación y el segundo a los de validez.

Dentro del primer grupo de elementos, iniciaremos con el siguiente:

a) Acto de Soberanía del Estado. Este primer elemento es sumamente relevante dada la polémica que mantiene al utilizarse la palabra "soberanía". Este concepto en realidad no debiera de ser tan discutible por la forma que en concreto con la expropiación se llega a usar, puesto que si bien la doctrina establece que la soberanía radica en el pueblo y que es la auto-facultad de gobernarse, de acuerdo con la doctrina francesa, también lo es que se dice acto de soberanía del Estado, porque es un acto unilateral que realiza el Gobierno, sin tomar ningún parecer al particular que resulte afectado. Esto es que, el Estado, y como ya lo vimos, de conformidad con sus funciones propias, tiende a satisfacer necesidades de la comunidad, y dentro de la jerarquía de valores, no resultaría adecuado

el consultar siquiera con el futuro afectado si está o no de acuerdo con la desposesión que se va a efectuar a alguno de sus bienes por realizar obras de beneficio colectivo.

b) Desposeer a un particular de algún bien de su propiedad. Este elemento de la definición es básico, puesto que si no hubiera apropiación por parte del Estado de un bien de un particular, no habría expropiación. Sin embargo, existe un bien propiedad del particular que resulta inexpropiable y que lo es el dinero, porque sería ilógico que se expropiara este para posteriormente pagar en esa especie como indemnización. Pero lo más relevante de los bienes sujetos a expropiación es que tiene que ser de particulares, puesto que no habría caso que el Estado se expropiara sus propios bienes.

c) Por causa de utilidad pública. Ya vimos con anterioridad que existen diversas causales de utilidad pública en la Ley de Expropiación vigente a la que se debe de amoldar el Gobierno para producir las expropiaciones. Esto es que, no podrá inventar nuevas causas de utilidad pública porque sino sería violatorio a las garantías individuales de los particulares que podrían recurrir al juicio de amparo en contra de éstas. Asimismo, analizamos en tema anterior, que es un concepto que "debe ser concreta y específica y operar o registrarse en la realidad. En otras palabras, dicha causa debe ser objetiva, trascendente, o real y no meramente subjetiva, o sea, que sólo se afirme por la autoridad expropiadora sino que esté justificada plenamente" (32). Para efectos personales meramente, al igual que el elemento que sigue, son los elementos consti-

(32) Burgoa Arihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. Primera Edición. p. 155.

tutivos de la expropiación más trascendentes, toda vez que, prohíben abusos y arbitrariedades legales a los gobernantes y dan seguridad jurídica a los particulares respecto a la dificultad que representa al Gobierno poder expropiar sus bienes.

d) Mediante indemnización. Este concepto, como dice el maestro Ignacio Burgoa, "además de ser una condición constitucional sine qua non del acto expropiatorio, se destaca como factor claramente distintivo entre éste y la confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación" (33). Pero independientemente de lo ya transcrito, mantiene su relevancia porque representa la única ventaja o ganancia del afectado, ya que es un concepto eminentemente económico, y sin embargo, defectiblemente, el lapso de tiempo para efectuarlo por parte del Estado, son diez años a partir de la fecha de declaración y además, a valor fiscal o catastral y no comercial, motivos por los que, muchos particulares, tradicionalmente evasores de impuestos, en ocasiones al ser afectados por la expropiación, resultan con grandes pérdidas económicas que redundan en beneficio del Estado.

e) Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Nuevamente y para efectos de legalidad, se requiere de publicación el decreto expropiatorio, y así surtir efectos de notificación personal al afectado y de la publicidad de que necesitan los actos gubernamentales. Efectivamente, la Ley de Expropiación prevee que para el caso de ignorancia del domicilio del particular afectado, y para que surta como notificación personal,

(33) Idem anterior. p. 156.

bastará con publicar por dos veces en el Diario Oficial de la Federación el decreto expropiatorio, con lo que, y dado al Estado de derecho en que vivimos, representa una garantía de seguridad jurídica más que concede la Constitución a los habitantes de la República Mexicana.

Por su parte, como requisito de validez de la expropiación, al igual que el acto administrativo, necesita de un sujeto, objeto, forma y manifestación de voluntad.

a) Sujeto. En el caso concreto existen dos tipos de sujeto, el activo y el pasivo.

El sujeto activo viene a ser el Estado mismo que emite el acto expropiatorio. Este debe ser competente en su rango de autoridad administrativa, por lo que deberá estar facultado legalmente para poder expropiar.

El sujeto pasivo es aquél particular que se ve afectado en sus bienes ó más explicativo, aquél que recibe la expropiación.

b) Objeto. En la expropiación, el objeto es el bien que se va a expropiar, y el cual debe ser lícito y posible, lo que significa que no podrá expropiar la autoridad ni bienes de dominio público, ni dinero, ambos por las razones explicadas puntos atrás.

c) Forma. A pesar del silencio de la Ley de la materia al respecto, se infiere que la forma a que se requiere en el acto expropiatorio es la forma escrita, al igual que la mayoría de los actos de autoridad.

d) Manifestación de la Voluntad. Aquí cabría aclarar que es la univoluntad, porque es un acto de soberanía del Estado, tal

y como se apuntó líneas arriba. Esta manifestación habrá de efectuarse a través del Diario Oficial de la Federación, quien le concederá la legalidad y publicidad requeridas en la materia administrativa.

Una vez analizados los elementos y requisitos de la expropiación, es importante diferenciarla con otra figura muy similar del derecho administrativo, y que en nuestro derecho se ha prestado a múltiples confusiones, que es la nacionalización, por lo que en el siguiente punto se pretenderá distinguir a la una de la otra para poder concretar si con motivo de los sismos de septiembre de 1985, el Gobierno Mexicano expropió o nacionalizó las viviendas que fungirán como hogares de los damnificados por los terremotos.

2.3. DIFERENCIAS ENTRE EXPROPIACION Y NACIONALIZACION.

Dentro de la serie de textos que han fungido como base de la presente tesis, sólo uno de ellos ha tratado a ambas figuras en forma distinta y definida. En nuestro derecho, y dado a nuestro sistema económico-político, no se percibe diferencia alguna entre estas dos figuras, motivo por el que, a través de nuestra historia, nunca se ha delimitado el cuando se realiza una expropiación y cuando una nacionalización, sino todo lo contrario, se han utilizado dichos conceptos como sinónimos sin importar el objeto ó finalidad de uno ó del otro.

Al respecto, conviene evocar lo siguiente: "La conclusión general que podemos extraer de este exámen de los más recientes textos constitucionales es la de que la nacionalización aparece en ellos como una institución nueva establecida por vía constitucional, distinta e independiente de la expropiación, y como un

nuevo medio para transformar la propiedad privada en propiedad del pueblo o del estado. Este resultado concreta los profundos cambios ideológicos acaecidos dentro de la estructura económica, social y por consiguiente, política de un gran número de Estados. Es este un hecho digno de atención que hace presentir que la nacionalización constituye un fenómeno jurídico llamando a desempeñar en el futuro una función esencial dentro de la organización económica del Estado" (34). De esta forma, el autor citado, acertadamente diferencia los conceptos de expropiación y de nacionalización, refiriéndose sobre todo a que en los países socialistas, habitualmente consideran por obvia conveniencia, diferente y totalmente independiente a la nacionalización de la expropiación, siendo la primera una forma por la cual el Estado procede a apropiarse los medios de producción tan importantes para el desarrollo del orden económico y político socialista.

Continuando con este autor, él mismo dá una serie de diferencias en su obra entre la expropiación y la nacionalización, la mayoría de ellas acertadas y que pretenderemos exponer en seguida.

La primera de ellas consiste en que, la expropiación en el derecho positivo se propone una tarea muy restringida y que es la limitación o desposesión de la propiedad privada por necesidades sociales, que generalmente resultan ser bienes territoriales. En cambio, manifiesta que la finalidad de la nacionalización es el sustraer los medios de producción a la iniciativa privada, transfiriéndola a la colectividad asegurando su

(34) Katzarov, Konstantin. Teoría de la Nacionalización (el Estado y la Propiedad). Trad. Héctor Cuadra M. Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M. 1ª Edición en español. México, 1963. p. 259.

utilización en favor del interés público. Aunque obscura esta diferencia, es comprensible dado a que, como ya se mencionó, se pretende siempre nacionalizar los medios de producción estratégicos y vitales para el Estado en su control, razón por la que desde este momento podríamos señalar que la nacionalización se dá continuamente en los Estados socialistas, a fin, de cumplir con las directrices de ese sistema político adoptado en bastantes países de la europa oriental bajo la influencia y protección soviética.

Pero surge otra diferencia entre las dos figuras en estudio, y que toman como base para distinguirlas el objeto de las mismas. Así el citado autor búlgaro afirma que el objeto de la expropiación son normalmente derechos de propiedad sobre inmuebles y excepcionalmente sobre bienes muebles o elementos no corporales. Por su parte, el objeto de la nacionalización resulta ser generalmente empresas económicas, a las que se nacionaliza su actividad productiva y consecuentemente los bienes que las integran, a efecto de que la colectividad las explote en su beneficio. La intención del autor es clara en esta diferencia, pues incluso menciona la totalidad de las empresas nacionalizadas como objeto de esta figura, o sea, tanto la actividad a que se dedican, como los bienes que la integran, dado a que representa un valor superior para el Estado el poder explotar esos medios de producción para estar en el marco de la doctrina marxista.

Prosigue Katzarov indicando que otra diferencia emana del carácter general e impersonal de la nacionalización, a cambio de lo concreto y específico del carácter de la expropiación. En efecto, esta última tiene por objeto siempre un bien individualizado y determinado que satisface una necesidad de la colectividad. Contrariamente, la nacionalización resulta impersonal porque descansa en una idea general, que es la utilización de los factores de la producción en el interés público.

Una diferencia más que resalta el autor como esencial entre estas dos figuras consiste en que, el procedimiento que se establece en leyes especiales para la expropiación, mantiene una forma de impugnación para el efecto, o como más habitualmente se le llama, recurso, mismo que permite al particular inconformarse del acto desposesorio por la falta de requisitos de existencia ó validez de la desposesión, no siendo así en la nacionalización que, a pesar de contar con un procedimiento normativo emanado de la Constitución y su ley reglamentaria correspondiente, carece la empresa de un medio ordinario de defensa para impugnar, por lo que lo único que se concede a la industria afectada por esta figura, es el juicio de garantías ante los tribunales competentes.

Cabe manifestar a este respecto que se presume un interés público de orden superior el que aparece en la nacionalización, esto es que resulta más trascendente y estratégico para cumplir con sus funciones el Estado los medios de producción a los intereses colectivos, pero "particulares" por llamarlos de alguna manera. Es decir, la importancia política de la nacionalización es mayor a la de la expropiación, aunque esta última en ocasiones justifique mayormente su trascendencia a la sociedad, toda vez que resulta excepcional que se realice una expropiación con la magnitud de una nacionalización (recuérdese la nacionalización de la banca en nuestro país en 1982).

Finalmente, el autor encuadra a la expropiación como una institución de derecho procesal que pretende demostrar la existencia de un interés social que conduce automáticamente a la determinación de una indemnización y a la transferencia de la propiedad. "La nacionalización es en cambio una institución jurídica del derecho material inspirada en una idea más elevada, a saber la de que una actividad o un valor determinado sólo pueden pertenecer a la colectividad y deben de ser utilizados

por esta última en el interés público" (35).

Es así como mayormente se distinguen la nacionalización y la expropiación, siendo varios los criterios que los identifican, y sobre todo, y de manera muy particular, creemos que la primera es la principal figura expropiatoria del mundo socialista, de donde se sabe, la importancia para detentar los medios de producción por parte del Estado.

Finalmente Konstantin Katzarov concluye la definición de nacionalización de la siguiente manera, "es la transformación en un interés público de orden superior de un bien determinado o de una cierta actividad, que son o pueden ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término, en bien o en actividad de la colectividad -Estado, comuna o cooperativa-, con miras a su utilización inmediata o futura en el interés general y no en el privado" (36). De la misma es de observarse que, se hace un énfasis especial a los medios de producción, por lo que, reiterando, es una figura que ha aparecido como el preludio de un nuevo orden económico, entendiéndose por este al socialista, que como se indicó en el inicio de este punto, a raíz de la gran guerra mundial y dentro de la repartición del "botín" por los vencedores, diversos países que adoptaron el sistema, se allegaron de esta figura para despojar a las empresas de iniciativa privada de la mayoría de los medios de producción, incluyéndolo incluso en sus textos constitucionales concediéndoles una jerarquía independiente y de suma trascendencia como forma nueva de desposesión ó limitación a la propiedad de los particulares.

(35) Idem anterior. p. 267.

(36) Idem anterior. p. 285.

A pesar de lo anterior, en nuestro país, predomina aún la ignorancia en cuanto a la distinción de ambos términos, llegando hasta a equipararlos y no diferenciarlos ni siquiera las mismas autoridades administrativas ejecutoras. Esto ha producido gran confusión, y para nuestra desgracia, cada vez se utiliza más la figura de la nacionalización (bancaria, energía eléctrica, nuclear, etc...) con lo que existe mayor tendencia a la socialización del país, pero de cualquier manera y porque es el tema central de este trabajo, es prudente iniciar el estudio de las expropiaciones de inmuebles realizadas con motivo del terremoto de septiembre de 1985.

3.- LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS DE LOS BIENES INMUEBLES EN EL DISTRITO FEDERAL DE OCTUBRE DE 1985.

El 19 de septiembre de 1985 el despertar de la ciudad más contaminada y congestionada del mundo fué monstruoso. Un terremoto de gigantescas proporciones devastó sus partes más antiguas, sembrando un clima de terror e inseguridad a sus habitantes como tal vez nunca se había sentido. Al día siguiente, y aún con el caos consiguiente producido por el temblor del 19 de septiembre, otro sismo de un poco menor magnitud produjo nuevas tragedias. Gran parte de la ciudad quedó totalmente destrozada o inservible, sobre todo las zonas más antiguas ubicadas principalmente en 4 delegaciones de la capital, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, zonas que contaban en su haber infinidad de vetustas vecindades y construcciones habitacionales inmensas como Tlatelolco, región citadina solamente dañada.

Con este par de fenómenos naturales de nuestro planeta, se produjeron consecuencias de singular importancia no sólo histórica, sino social, política y jurídica.

Existiendo en la ciudad un problema tan esencial como lo es la vivienda, así como lo que representaban las rentas congeladas, en su mayoría vecindades insalubres y antiquísimas que carecían del más mínimo mantenimiento y remodelación, y que por lo mismo resultaron destruidas por los sismos ya mencionados, el Gobierno capitalino enfrentó grandes problemas de difícilísima solución, además de contar con los problemas naturales originados por los terremotos.

En el marco de este programa, el Departamento del Distrito Federal, contando con todo el apoyo de diversas instituciones del Gobierno Federal, incluido el mismo Presidente de la

República, y sin importar la crisis económica que se vivía en ese momento, procedió a realizar más de cinco mil expropiaciones de inmuebles en su jurisdicción territorial.

Esas expropiaciones efectuadas por el Ejecutivo Federal son el tema central de esta tesis, al que, por que estamos inmersos en la Sociología Jurídica para tratarlo, se enfocarán los subsecuentes puntos del trabajo, sin dar soluciones obviamente por no corresponder a nuestra materia plantearlas, sino simplemente señalar los hechos lo más claro posible, a efecto de lograr una comprensión amplia del problema tan trascendental que enfrentó el Gobierno Federal.

De esta forma, se pretende visualizar las diversas expropiaciones o nacionalizaciones que han ocurrido en este siglo y que tienen destacada relevancia en la vida socio-política del país hasta nuestros días. Asimismo se intentará analizar el contenido y los comentarios surgidos alrededor de los decretos expropiatorios dictados con motivo de los temblores de septiembre de 1985, ver sus errores y aciertos, el alcance de los mismos y los problemas que se originaron con ellos.

Por lo anterior, pretendiendo realizar una explicación que siga un orden didáctico, este capítulo sólo se limitara a los puntos arriba indicados y posteriormente en capítulo aparte, se analizarán las consecuencias jurídicas y sociales producidas por las expropiaciones, así como los criterios seguidos para su expedición.

Finalmente mencionaremos que como todo en la vida, tiene puntos de vista favorables y contrarios, las expropiaciones favorecieron a algunos y perjudicaron a otros, siendo un tema que suscita controversia y polémica, la que se evitará al máximo por no ser tarea nuestra. Así, continuaremos con el tema de

la expropiación petrolera, quizá la más valiente y trascendente que se haya efectuado en el país por lo que implica singular importancia para nuestra tesis.

3.1. LA EXPROPIACION PETROLERA.

A lo largo de la historia de nuestro país, se vislumbra en 1938 un acontecimiento trascendental efectuado por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Río. Este hecho marca una pauta y punto de despegue en la economía nacional habiendo sido motivado por el gremio trabajador del país.

Dicho acontecimiento no es otro sino la "expropiación petrolera", acto que con el tiempo resulta la desposesión más importante de nuestra historia, incluyendo a la Bancaria y a la de Viviendas en el Distrito Federal, no tanto por las consecuencias producidas en aquél momento histórico, sino más bien por las obtenidas en el sexenio del Licenciado López Pórtillo y que, finalmente aún las seguimos sufriendo en carne propia. Esto significa en otras palabras, que se llegó a petrolizar nuestra economía nacional, hasta el grado absurdo de ser nuestra única fuente de ingresos a nuestro presupuesto, además de contar con una desgracia más para la materia, como lo es el derrumbe del mercado mundial petrolero y ser México uno de esos países que sobrevive exclusivamente de este producto, razón por la que se colapsó totalmente nuestra economía apenas saliente.

Sin embargo y procurando no ahondar demasiado en el tema, realizaremos un somero y breve análisis de este magno acontecimiento de gran relevancia en la Historia de México.

Por lo mismo, es conveniente efectuar un planteamiento previo y general de la situación que se guardaba en el país alrededor de 1938 bajo la política cardenista.

Políticamente la nación se encontraba estable y gozando de una paz social casi total, a pesar de existir la posibilidad latente de un levantamiento armado del General Saturnino Cedillo en San Luis Potosí, S.L.P, en contra del régimen gobernante, pero que careció de apoyo popular y por lo que nunca produjo mayores consecuencias que no fueran un alboroto regional.

Económicamente el país apenas florecía, ya que apenas habían transcurrido dos décadas de la fragorosa batalla revolucionaria sucedida en toda la nación, misma que había mermado gravemente la economía nacional y se dependía en grandes proporciones de los préstamos de las potencias de ese entonces, como Inglaterra, Francia, Canadá y los mismos Estados Unidos principalmente. Sin embargo, existía la confianza suficiente al país ya que se le auguraban grandes tiempos de bonanza económica.

En cuanto al aspecto social, podemos mencionar que se encontraba en proceso de creación la creciente clase media, anhelo cardenista y revolucionario, la cual poco a poco se engrosaba en sus miembros. Un postulado importante de la política social del General Cárdenas y que resultó una primordial preocupación lo fué la reforma agraria y la problemática indígena, cuestiones que acapararon la atención del entonces Presidente y razón suficiente por la que no se puede considerar que, desde el inicio de su gestión, Cárdenas haya tenido en mente realizar la expropiación de la industria petrolera, la que casi en su totalidad se hallaba en manos de empresas extranjeras. Más bien creemos que Lázaro Cárdenas aprovechó la conjuntura que originó el problema laboral de los trabajadores petroleros.

Pero también, así como destacamos el que no era una finalidad del Gobierno Cardenista la expropiación petrolera, podemos afirmar que si previó el consumo interno de esa materia prima, tal y como Tzvi Medin comenta que "ya en su Primer Informe presidencial el 1º de septiembre de 1935, Cárdenas expresaba los siguientes conceptos: "Estando en México la explotación del petróleo en manos exclusivamente de empresas extranjeras, la economía pública depende de ellas y de su previsión; pues si bien es cierto que en caso de que intempestivamente, resolvieran no entregar más petróleo al comercio del país, el Estado, con la capacidad legal podría obligarlos a proporcionarlo, pero nadie podrá asegurar que los depósitos que las empresas tengan en explotación ó en vías de explotarse, alcance a satisfacer las necesidades del país... Para ese fin, el proyecto de ley propuesto, tiende a autorizar ampliamente al estado para dictar las disposiciones de todo orden estime sean pertinentes, a fin de garantizar el consumo interior del petróleo y sus derivados". En el mismo informe Cárdenas dá a conocer la constitución de una empresa netamente mexicana, Petróleos de México, S. A., con el fin de regular el mercado interior del país, a la vez que satisfacer las necesidades de consumo tanto del pueblo como del gobierno" (37). En estas circunstancias se dá el nacimiento de PEMEX, empresa que posteriormente tendría la concesión exclusiva y monopólica del petróleo, inclusive hasta nuestros días.

El clamor popular a la trascendente nacionalización del 38 fué favorable al Presidente Cárdenas. El pueblo mostró su apoyo total, desde las clases sociales más humildes hasta la gran burguesía nacional, teniendo que sacrificar parte de su

(37) Ideología y paxis política de Lázaro Cárdenas. Siglo veintiuno Editores. 12ª Edición. México, 1985. p. 132

economía personal para solventar el pago de las indemnizaciones que les correspondían a las empresas extranjeras. Ante tal apoyo, Lázaro Cárdenas efectuó diversos discursos de agradecimiento, entre los que se destaca el efectuado a los Senadores para agradecer su solidaridad hacia los diversos actos del Gobierno tendientes a la expropiación petrolera, de fecha 8 de marzo de 1938 en la Capital de la República, y que en su parte medular decía: "Manifestaron las empresas que no se puede reonocer el laudo, por lo que se les preguntó que si se daban cuenta del alcance que tenía su actitud, contestando que sí. En estas condiciones les dije que se seguirá el procedimiento que marca la ley. El Gobierno considera que vive momentos de especial importancia en su situación social y económica, pero también nos encontramos ante una magnífica oportunidad para que el país pueda colocarse en una posición de verdadera independencia política y económica, frente a la intervención constante que en nuestros asuntos han querido tener las compañías petroleras. Estas quieren intervenir en la situación política y económica del país y eso no podemos admitirlo. El artículo 27 y toda la legislación obliga al Gobierno a quitar, privilegios indebidos a las compañías, que siempre han querido hacer uso de su puerta económica" (38). De lo anterior se desprende que, Cárdenas aprovechó la desobediencia de las compañías petroleras, y como todo buen militar, se ayudó del soporte jurídico que lo respaldaba para tomar la decisión de expropiar la industria petrolera y así, hacerse obedecer.

Asimismo, y una vez efectuados los ajustes legales, Cárdenas en su discurso a la Nación con motivo de la expropiación

(38) Palabras y Documentos Públicos de Lázaro Cárdenas, mensajes, discursos, declaraciones, entrevistas y otros documentos 1928/1940. Volúmen 1. Siglo Veintiuno Editores. 1ª Edición. México, 1985. p. 281.

petrolera el 18 de marzo de 1938 en el Distrito Federal, resaltó que "Es el interés social de la clase laborante en todas las industrias del país la que lo exige. Es el interés público de los mexicanos y aún de los extranjeros que viven en la República y que necesitan de la paz y de la dinámica de los combustibles para el trabajo" (39), y finaliza su discurso histórico razonando y justificando su actitud de la siguiente manera: "Se trata de un caso evidente y claro que obliga al Gobierno a aplicar la ley de expropiación en vigor, no sólo para someter a las empresas petroleras a la obediencia y a la sumisión, sino porque habiendo quedado los contratos de trabajo entre las compañías y sus trabajadores, por haberlo así resuelto las autoridades del trabajo, de no ocupar el Gobierno las instalaciones de las compañías, vendría la paralización inmediata de la industria petrolera, ocasionando esto, males incalculables al resto de la industria y a la economía general del país" (40). Esto nos permite comentar que, la expropiación efectuada por Cárdenas, además de legal, justa e inteligente, fué valiente y realizada con toda previsión a posibles consecuencias económicas de mal augurio para la nación.

Es así como culminó todo un proceso bien estructurado y totalmente justificado, que le permitió a Cárdenas trascender en la historia nacional, como artífice de todo el progreso económico registrado por la expropiación en la industria petrolera.

Ahora bien, una vez realizado un panorama general de la situación que guardaba en México antes y durante el acto de la expropiación petrolera, las consecuencias producidas por dicho acto

(39) Idem anterior. p. 282.

(40) Idem anterior. p. 283.

se pueden resumir de la siguiente manera, que a continuación procederemos a enunciar.

Por principio y a nuestro muy particular punto de vista, resulta que la motivación para expropiar la industria del petróleo que se hallaba en manos de extranjeros, aparte del sentimiento nacionalista de Lázaro Cárdenas y a que era un hombre que gustaba de ser obedecido al emitir un juicio de valor, se volvió una imperiosa necesidad socio-política el recobrar la posibilidad de explotar los múltiples yacimientos y mantos petrolíferos con que contaba México y que, además, representaba una posible futura independencia económica del país.

Pero lejos de obtener esa autonomía en materia económica, los países de origen de las empresas afectadas por el decreto expropiatorio del petróleo, y que eran de los más poderosos en el orbe, establecieron un bloqueo económico hacia México, siendo los únicos países que respondieron favorablemente a México, además de la conveniencia que les representaba, fueron Alemania, Italia y Japón, toda vez que después de expropiada la industria petrolera, la maquinaria inherente al funcionamiento de la misma, carecía de mantenimiento y refacciones, que finalmente fueron proporcionados por aquellos países a cambio de la venta del petróleo mexicano a esas naciones. Como se puede ver, la decisión de la expropiación petrolera fué valiente y beneficiosa al país, ya que de no existir una serie de malos manejos en la economía nacional a lo largo del tiempo por nuestros gobernantes, el petróleo representaría una fuerza vital en el desarrollo de México. Por desgracia, y debido a la continua y lacerante ^{RESULTADO} corrupción gubernamental, el petróleo, al igual que PEMEX, han resultado además de una vigorosa arma política, una mina inagotable a la voracidad económica de los gobernantes, pasando a segundo término el progreso y beneficio económico-social de México.

Sin embargo, y en apoyo a la declaración cardenista de la expropiación, cabe destacar el que se obtuvo una herramienta de progreso y desarrollo del país durante las décadas de los cuarentas y cincuentas de nuestro siglo. Se puede observar que la infraestructura nacional obtuvo sus máximos desarrollos durante ese tiempo, siendo el principal responsable de ese desenvolvimiento económico y social toda la industria petrolera nacionalizada.

Por lo tanto, y a manera de pequeña conclusión de lo expuesto, se puede decir que la expropiación petrolera realizada por el General Lázaro Cárdenas contiene un doble aspecto: El positivo, en la independencia energética obtenida y que es base de nuestra economía, lograda durante la mitad del siglo, sin demeritar el gran auge y desenvolvimiento producido por dicha expropiación en casi todas las ramas de la industria nacional y como consecuencia, una floreciente economía interna. Pero así como existe este lado amable de las consecuencias de la expropiación petrolera, hay que externar lo negativo que se puede concluir como la pésima administración en materia petrolera por parte de nuestros gobernantes, y aunado a esto, una voracidad y corrupción de los mismos, llevando al país a un caos económico del que en la actualidad sufrimos las consecuencias, dado lo petrolizado de nuestra economía y la caída de precios de ese energético a nivel mundial.

3.2.- OTRAS NACIONALIZACIONES DE GRAN MAGNITUD EN ESTE SIGLO, QUE SE HAN CONFUNDIDO COMO EXPROPIACIONES.

Durante los 56 años que ha durado el partido oficial en el poder, sus diversos representantes han realizado un sinnúmero de nacionalizaciones de gran trascendencia en la vida nacional.

Estas, y como lo mencionamos oportunamente dada la ignorancia jurídica y lo complejo de delinear las diferencias entre una y otra, han sido confundidas con expropiaciones, resultando efectivamente, que algunas encuadran en esta figura jurídica.

De las más importantes efectuadas por los gobiernos priistas se destacan entre otras la ya citada petrolera, la de la industria eléctrica y minera, la de la energía nuclear y finalmente la bancaria, todas ellas nacionalizaciones que por una u otra razón han influido poderosamente en el desarrollo económico del país.

Así, las nacionalizaciones de las industrias eléctricas y mineras del país hacia mediados de siglo, resultaron ser la reafirmación del poderío e injerencia estatal en la vida económica de México. La crítica efectuada a estas nacionalizaciones ha sido del todo diversa, puesto que existen dos grupos bien definidos que la comentan. Por una parte, hay la crítica constructiva que realizan o han hecho los intelectuales del gobierno, mismos que sólo se limitan a soslayar las ventajas que ha representado el que el gobierno sea el poseedor legítimo de esas fuentes de producción. Estas ventajas son principalmente el que ambas industrias son de carácter o de las llamadas "estratégicas" para el desarrollo de la vida económica de la Nación. Acertadamente mantienen esa clasificación, sin embargo existen infinidad de ejemplos de Estados que permiten la intervención en el manejo de esas industrias por parte de particulares, y que incluso, han permitido un mejor manejo tanto en la distribución de la electricidad como en la explotación de la minería, pagando altas tasas de impuestos por su utilización, de tal manera, que siempre surgen en controversia y como ejemplos, países tan altamente desarrollados como los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia, Suecia, etc., naciones que prohíben terminantemente la monopolización a los medios de producción. En tal situación, la "contra" a

esta afirmación gubernamental, desmorona completamente la idea de que el Estado detente en exclusiva la explotación de estas industrias consideradas "estratégicas".

A nuestro particular parecer, creemos que el Estado ha desarrollado un crecimiento casi monstruoso e interminable que lo ha afectado seriamente en su funcionamiento, toda vez que no cumple adecuadamente con sus funciones administrativas primordiales que ya se han mencionado, y que por la falta de honradez, los funcionarios encargados de la dirección de las multitudinarias industrias estratégicas, en lugar de promover un mejoramiento en la calidad de los servicios que prestan, han deteriorado totalmente a las empresas correspondientes, haciéndolas burocráticas y engorrosas en sus funciones de servicio a la ciudadanía, pues es de observarse las pérdidas anuales que presentan en sus informes tanto la Comisión Federal de Electricidad como la Comisión de Fomento Minero, empresas paraestatales del sector de Energía y Minas, que representan pérdidas multimillonarias anuales para la Federación, y por consiguiente, para el pueblo de México. De esta forma, opinamos que lo prudente es que, cuando uno no tiene la capacidad para manejar ciertas situaciones, se debe permitir el dar opción a los particulares que se consideren aptos para su manejo, que intervengan en forma directa en la dirección y desarrollo de dichas industrias.

La crítica contraria a la ya transcrita, y sustentada principalmente por los partidos políticos opositores de Acción Nacional y Social Unificado de México, manifiesta a su vez que cada año representa al país el mantener a esas empresas estratégicas, el pago de cantidades millonarias que bien podrían ser aplicados esos millones a cuestiones prioritarias en el país, como son alimento, vestido, educación, habitación ó vivienda, etc., que beneficiarían más al pueblo y que a su vez, permitan la intervención en el manejo de la electricidad

y la minería, a particulares que arriesguen su dinero, mediante altas y costosas concesiones para la explotación de esas industrias, con lo cual no pierden ni económicamente ni funcionalmente tanto el estado como el pueblo, puesto que se dejan intactas las fuentes de poder gubernamentales, continuando con su misma coercitividad en sus decisiones.

Contrario a estas industrias, existe la nuclear, la que por sí misma mantiene un carácter realmente estratégico por la fuerza de destrucción ó desarrollo que despierta, según para lo que se destine su utilización.

Creemos prudente, además de necesario, el que el estado mantenga la propiedad de todos los elementos nucleares después de la tremenda lección recibida por la humanidad durante la Segunda Guerra Mundial, siempre y cuando, el gobierno destine esa clase de energía para fines creativos y no destructivos, como lo hacen las superpotencias, las que manejan presupuestos estratosféricos y ridículos en la invención de armamento nuclear. México, por su carácter pacifista, no puede permitir el dejar el material radioactivo en manos de personas con desviaciones mentales que puedan ocasionar destrucción a la naturaleza, con lo que justifica plenamente, a nuestro parecer, la nacionalización de la energía nuclear y todos los accesorios a la misma.

Finalmente, consideramos que la última gran nacionalización realizada por el gobierno de vital importancia fué la efectuada por el Lic. López Portillo a la Banca. Asimismo, dado lo reciente y trascendente de esa nacionalización, decidimos estudiarla en capítulo aparte, pues además ejemplifica perfectamente tanto la confusión habida entre la expropiación y la nacionalización, como demuestra el intervencionismo estatal en toda la producción nacional, lo que nos conduce ha pensar en la nociva socialización del país a manos de gobernantes y corruptos, y cuyo efecto podría ser la tan temible dictadura militar.

3.2.1.- NACIONALIZACION BANCARIA.

El presente punto del capitulado de la tesis, dada la importancia y lo reciente de su acontecimiento, nos va a permitir ampliar la visión respecto a la magnitud que adquieren las expropiaciones efectuadas por el gobierno federal, y que de una u otra manera trascienden en la vida económica del país.

Partiendo de esta base, nos remitimos a tres objetos para efectuar el siguiente estudio. El primero consiste definitivamente en el Decreto por el cual se nacionaliza la banca, expedido por el Lic. José López Portillo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1982; en segundo lugar, es importante analizar la opinión más autorizada en este hecho, como lo es de su creador intelectual, Lic. Carlos Tello Macías, que en su obra "La Nacionalización de la Banca en México", expone puntos y opiniones sobresalientes acerca de la motivación para realizar esa expropiación, finalmente el tercero en consulta resulta ser la contraposición al anterior, y así acudimos al libro del Lic. Juan Landarache Obregón, "Expropiación Bancaria y Control de Cambios", siendo este último miembro del Partido Acción Nacional, creemos trascendete su opinión y la cual nos llevará finalmente al equilibrio justo de nuestra conclusión personal.

Iniciando con el Decreto ya invocado, se observa en el mismo que contiene 11 considerandos ó justificaciones legales que influyeron a la decisión expropiatoria, mismos que por su importancia a continuación transcribimos:

"Que el servicio público de la banca y del crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas morales constituidas

en forma de sociedades anónimas con objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el gobierno no podía proporcionar integralmente;

Que la concesión, por su propia naturaleza, es temporal pues sólo puede subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas ó sociales, no se pueda hacer cargo directamente de la prestación del servicio público;

Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando, además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad;

Que el ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la administración pública cuenta con los elementos y experiencias suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito;

Que el fenómeno de falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una parte importante de crédito a una o varias personas determinadas, sino que lo que ha faltado es hacer llegar el crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual es posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y contando con la confianza del ahorrador e inversionista;

Que con el objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración ó guarda a los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública, los bienes de las instituciones de crédito privadas;

Que la crisis económica por la cual actualmente atraviesa México y que, en buena parte, se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad;

Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere a gasto e inversión pública, como al crédito, o sea servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías;

Que la medida no ocasiona perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el gobierno federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público garantiza la amortización de las operaciones contraídas por dichas instituciones;

Que con el apoyo de la legislación bancaria, el Ejecutivo, por

conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicio crediticio, para que no exista ninguna afectación en la prestación del mismo, conserven sin menoscabo alguno sus actuales derechos, tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones;

Que la medida que toma el gobierno federal tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la nación y, sobre todo, para asegurar un desarrollo económico que nos permita, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas que se han señalado en los planes de desarrollo; he tenido a bien expedir el siguiente..."

Es palpable que estos considerandos, que en su gran mayoría tienen el fundamento y motivo necesario para justificar la nacionalización realizada, pues, resulta innegable el hecho de que los "banqueros" se habían hartado plenamente en obtener beneficios de carácter económico con el dinero de los ahorradores, pero también es cierto, y sobre todo en el último considerando, que no se ha salido de la crisis económica a la que estamos sujetos, y tampoco se ha dado el debido cumplimiento en la prestación del servicio, sino al revés, nos hemos hundido más en la espiral de la crisis y se ha burocratizado mucho más el servicio de la banca, además de no existir suficientes créditos a las demandas del pueblo, a raíz de que el Estado es el propietario de las instituciones bancarias.

Por otra parte, el Lic. Carlos Tello Macías, quien fungió como Director General del Banco de México durante los 3 primeros meses de nacionalizada la banca, comentaba respecto del clima que se respiraba antes de que se tomara esa histórica decisión, lo siguiente:

"El rápido crecimiento de los depósitos en el sistema financiero mexicano; el trato diferenciado, a veces privilegiado, que la banca y los banqueros recibían del sector privado y del gobierno; la multiplicación de sucursales y de impresionantes y lujosos edificios; las computadoras y los servicios mecanizados; las tarjetas de crédito; la abrumadora publicidad; la actitud de superioridad que con frecuencia asumían los funcionarios bancarios en el trato con el público y ese velo casi mítico que envolvía a los banqueros se combinaban para avalar esa imagen favorable.

Sin embargo, el prestigio que los banqueros hábilmente se habían encargado de promover, y que en realidad en buena medida derivada de su fuerza, solo correspondía a parte de la verdad. La otra parte de la verdad, la más importante aunque menos conocida, era que la banca:

- a) Se desenvolvía al amparo de una legislación anacrónica, dispersa, compleja y confusa que, sin embargo, en mucho la beneficiaba;
- b) Contaba, en muy buena parte gracias a sus privilegios, con un poder siempre creciente, frente al gobierno y al resto de la iniciativa privada;
- c) No desempeñaba adecuadamente su papel de intermediación financiera en la economía;
- d) No operaba en forma del todo eficiente, y finalmente,
- e) Descansaba en alguna medida, en la especulación y otras prácticas nocivas para la economía del país para multiplicar

sus utilidades" (41).

Efectivamente, como lo asienta el autor citado, la prepotencia de los banqueros, incluso en su desafío al gobierno, propició la decisión presidencial de nacionalizar la banca, toda vez que, no se podía dar el lujo el Ejecutivo de tener una ausencia de poder total en este aspecto, sino por el contrario, tenía que hacer valer su "imperium" de una manera tal que, todo el pueblo lo palpara. Pero, como ya se comentó, el error ha estribado en burocratizar la banca, lo que permite para el supuesto cliente, apoyar dicha medida, ya que es por demás notorio la escasez de créditos de vivienda o de otro tipo para el pueblo, lo que finalmente la hace inaccesible al ciudadano común e intrascendente, ya que se considera que únicamente la banca cambió de manos como propietarios, pero en funciones sociales, sigue, nula en producir beneficios a la nación.

Prosigue el mismo autor haciendo las siguientes manifestaciones al respecto:

"La nacionalización tendría gran importancia no sólo para el manejo de los problemas de conyuntura; su trascendencia sería permanente. Acabaría con la idea de que el Estado había perdido su poder de decisión y su capacidad de conducir el proceso de desarrollo. Ello mismo haría renacer el espíritu de solidaridad nacional, imprescindible a mediados de 1982. Contraría, sin duda, con el apoyo del sector obrero, cuyo peso político rebasaba con creces al de los banqueros privados. E incluso los industriales, y el sector productivo en general,

(41) "La Nacionalización de la Banca en México". Siglo veintiuno Editores. 2ª Edición. México, 1984. p. 21.

verían en ello un signo de que el gobierno consideraba prioritarias sus actividades frente a las de los rentistas y especuladores. Pero, sobre todo, el Estado podía acabar de una vez por todas con el principal adversario que de manera secular había limitado su capacidad de maniobra" (42).

Tello Macías nos plantea la situación y repercusión política que acarrearía esa decisión tan trascendente. Creemos de vital importancia el preveer un posible brote social por una mala decisión, cuestión por la que consideramos acertados los puntos de vista del autor.

A su vez, Juan Landarache Obregón opina al respecto en esta forma:

"El fondo político y el aspecto fundamental del control de cambios y de la expropiación bancaria, fué que la fuga de capitales se usó por algunos sectores de la iniciativa privada, a fines del sexenio anterior y del último, particularmente, como instrumento de ataque al gobierno, para causar dificultades al que terminaba y como eventual advertencia al que iba a empezar; y lo cierto es que el gobierno se sintió atacado en esta forma" (43).

Como se observa, a pesar de las diversas ideologías de los autores en cita, ambos coinciden en pensar que el gobierno se sintió atacado y que perdía fuerza con la actitud prepotente de los banqueros, poniendo en jaque a toda la Administración Pública Federal.

(42) Idem. anterior. p. 122

(43) "Expropiación Bancaria y Control de Cambios". Editorial JUS. 1ª Edición. México, 1984. p. 32

Ahora bien, después de observar el clima que se vivió alrededor del 1º de septiembre de 1982, y de analizar los considerandos del decreto de nacionalización, las finalidades que se esperaba que cumpliera la banca una vez nacionalizada serían las siguientes:

"Entre otras cosas, la nacionalización:

a) Facilitaría cualquier tipo o forma de registro y control financiero, incluyendo desde luego el cambiario;

b) Haría posible realmente innovar los instrumentos y la mecánica de captación de recursos del público, por parte de la banca.

c) Dotaría al Estado de la facultad de dirigir el crédito, de manera efectiva por primera vez, a las prioridades de la política económica;

d) Permitiría, en principio, detener los rumores devaluatorios y de otro tipo promovidos en las ventanillas de los bancos y las acciones especulativas ejercidas directa ó indirectamente por ellos, y por último

e) Haría posible reducir la ineficiencia con que funciona la banca, que en la práctica constituye un oligopolio en el que no existe competencia real" (44).

(44) Tello Macías, Carlos. Op. cit. p. 134.

Como se desprende de estas finalidades u objetivos, por desgracia no se han cumplido del todo, y en resumen, el objetivo real de la nacionalización de la banca, no era otro sino el servir eficientemente al pueblo, quien finalmente es quien arriesga su dinero al darlo a los bancos para su manejo, esperando a cambio recibir mayores y mejores créditos, que en lugar de aumentarse y dada la crisis económica por la que atravesamos, han sido reducidos gradualmente, siendo los usuarios del servicio de banca y crédito los efectivamente afectados.

Una realidad que se ha dado con esta nacionalización, lo es que, el servicio se ha burocratizado, puesto que los servidores públicos que fueron designados como Directores de los diversos bancos, son gente de una trayectoria política muy amplia, pero que para desempeñar un puesto tan importante como lo es el Director de Banamex, ó de cualquier otro, no sólo se requiere saber manejar políticamente el banco, sino, tener conocimientos financieros muy profundos que repercutan en beneficio para el funcionamiento de los mismos y de los usuarios del servicio.

En conclusión, la nacionalización bancaria tiene su fuente en cuestiones reales y justas que ya fueron explicadas, pero no creemos que haya sido indispensable esa actitud asumida por el gobierno, y mucho menos la forma como ha manejado ese sector. Esto es, el espíritu de la nacionalización es bueno, pero con mala ejecución por parte del gobierno, se ha dado al traste con esta expropiación, ya que no se han cumplido con las finalidades para lo que fué nacionalizada la banca, y en cambio, si dá en pensar que paso a paso, cada vez nos acercamos más al socialismo, sistema que no debe funcionar en nuestro país dadas nuestras características y lo utópico de dicho sistema.

3.3.- LOS DECRETOS DE OCTUBRE DE 1985.

Adentrándonos más a nuestro tema central de la tesis, ahora nos toca analizar el origen de las expropiaciones de octubre de 1985. Es así como después del caos producido por los terremotos de septiembre y de mucho pensar las soluciones a las consecuencias producidas por estos, el gobierno federal, apoyándose en el Departamento del Distrito Federal, publica 3 decretos expropiatorios de inmuebles en la ciudad de México.

Mencionamos 3 decretos dada la situación tan peculiar que se dió en esos momentos. Primeramente, ya tomada la decisión, se publicó un decreto con más de 7,000 predios expropiados, pero que tuvo que ser subsanado dadas las irregularidades y absurdos que se daban, porque, como es conocido, para realizar la selección de predios a expropiar, el Departamento de Catastro de la Tesorería del Distrito Federal fué la encargada de recabar y entregar dicha información a las autoridades expropiatorias. Pero, a pesar de la apariencia de ser una función no tan difícil de realizar por parte del Catastro del Distrito Federal, resulto un total y absoluto fracaso ese decreto, pues en el se consignaban predios inexistentes o que no habían sufrido ningún deterioro por los temblores.

"Quedó demostrado con los datos que salieron a la luz cuando las mismas autoridades, listados en manos, procedieron a cotejar físicamente los bienes expropiados. Los casos más frecuentes que se detectaron fueron los siguientes:

- Un número indeterminado de predios no se localizó. No existían en ningún otro lado más que en los planos catastrales.
- Viviendas unifamiliares y vecindades con daños mínimos, fueron expropiadas.

- Propiedades que en los planos catastrales aparecen como terrenos baldíos, estaban en realidad, ocupados por algún tipo de construcción.

- Los números oficiales no correspondieron a los publicados en el Decreto.

- Edificios, casas y vecindades seriamente dañadas no fueron tocados.

La evidencia de que los planos catastrales no están actualizados no pudo ser ocultada mucho tiempo. El propio Departamento del Distrito Federal tuvo que reconocer, tres días después de que apareció el Decreto expropiatorio, que hubo errores. Admitió que el padrón catastral presenta "confusiones e imprecisiones" (45).

A efecto de subsanar dichos excesos y omisiones, el Ejecutivo, como autoridad responsable del Decreto expropiatorio, al enterarse de esta situación, exigió que se corrigiera el Decreto.

"El Presidente de la Madrid fué informado de estas irregularidades y pidió al Departamento del Distrito Federal hacer una revisión lo más pronto posible y profundamente detallada, para corregir los errores de la lista de predios e inmuebles expropiados.

Para tal efecto, el regente Ramón Aguirre Velázquez fijó seis criterios que deberán guiar la enmienda al Decreto presidencial.

(45) Revista "Proceso", número 468 del 21 de octubre de 1985. Artículo "El Plano Catastral del Distrito Federal, atrasado 10 años" por Raúl Monge. p.p. 18 a 22.

- 1.- Se excluirán aquellos bienes que no estén ubicados en las colonias populares afectadas por los sismos.
- 2.- Se corregirán los errores derivados de numeración oficial equivocada o duplicada.
- 3.- Se excluirán las viviendas adquiridas por los vecinos que las habitan, aún cuando no hayan notificado el traslado de dominio.
- 4.- Se excluirán los predios cuyo uso sea vivienda unifamiliar.
- 5.- Permanecerán en la lista de expropiados, los baldíos y aquéllos predios que son utilizados como bodegas.
- 6.- Se incluirán en la lista de expropiados las vecindades que "por confusión" en la lista original, derivadas de efectos de catastro, del Registro Público de la Propiedad ó de número oficial confuso en las fachadas correspondientes, no quedaron incluidas.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal informó que este lunes aparecería una lista depurada de los bienes expropiados" (46).

De tal forma, y una vez desprestigiado totalmente el Departamento del Distrito Federal, se procedió a publicar los predios que efectivamente fueron expropiados. Ante esta situación re-

(46) Idem anterior.

sultó una pésima distribución para la expropiación, ya que los lineamientos fijados por el regente capitalino, en un término tan reducido, dió por consecuencia, las omisiones y nuevos absurdos en el Decreto expropiatorio. Efectivamente, existían predios que no encuadraban dentro de los 6 criterios del Jefe del Departamento del Distrito Federal para depurar las expropiaciones. Incluso, lotes que en la actualidad están baldíos porque contenían edificios que fueron colapsados, y que bien se pudieron haber aprovechado dado a que reunían los criterios del Regente capitalino, nunca fueron incluidos dentro de los Decretos expropiatorios. Obviamente, la premura antes indicada y ordenada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, trajo como consecuencia un nuevo Decreto expropiatorio que corregía al anterior y lo depuraba en cuanto al señalamiento de lotes expropiados del que le precedía, pero al igual que el ya comentado primer Decreto, este adolecía de fallas graves en lo que respecta a la indicación de los lotes expropiados, subsistiendo así, infinidad de lotes que no debieron ser expropiados y omitiendo varios que legalmente podían haber sido incluidos.

La respuesta social al anuncio oficial de las expropiaciones fué de lo más diversa, pero en su gran mayoría opinaban que ese acontecimiento había resultado además de sorpresivo, positivo para las grandes masas sociales. Así, los partidos políticos, con excepción del de Acción Nacional por obvias razones, coincidieron en lo justo de la decisión expropiatoria.

3.3.1.- PRIMER DECRETO.

Cabe aclarar antes de iniciar este punto, que debemos entender como "Primer Decreto", al publicado en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 21 de octubre de 1985, toda vez que,

como se expuso en el punto que antecede, el Decreto de 11 de octubre del mismo año, dadas sus múltiples fallas, fué corregido por el de 21 de octubre. Sin embargo, se podría pensar que el Decreto del 11 de octubre debería de ser el denominado como "Primer Decreto", pero ya que el Decreto de 21 de octubre confirma algunos predios expropiados a los que sirve como notificación personal esa publicación y quedaron firmes en la decisión expropiatoria, también existieron muchísimos que apenas fueron publicados en este Decreto, los que no habían sido expropiados por las razones ya expuestas de las múltiples fallas realizadas por la autoridad responsable y que definitivamente nos hacen pensar que el "Primer Decreto" expropiatorio que fué legal en el más amplio sentido de la palabra, resultó ser el del 21 de octubre y no el del día 11 del mismo mes y año.

Ahora bien, ya esclarecido la consideración anterior, pasemos a analizar propiamente y de una forma juridico-sociológica el contenido mismo del Decreto de 21 de octubre de 1985.

Dentro de los considerandos del Decreto expropiatorio, se justificaba la actitud desposesoria manifestando lo siguiente textualmente dicho Decreto:

"Que mediante Decreto de fecha 10 de octubre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 del mismo mes y año, se declaró de utilidad pública, de orden público e interés social, la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos interiores provocados por los fenómenos sísmicos, mediante la realización de acciones de vivienda a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la realización y conservación de los servicios públicos y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

Que en el artículo Segundo del Decreto mencionado en el párrafo anterior, se decretó la expropiación en favor del Departamento del Distrito Federal, de diversos bienes inmuebles de propiedad privada, señalados en dicho artículo, ubicados en determinadas zonas;

Que el departamento del Distrito Federal, en la revisión detallada de las zonas y tomando en cuenta la naturaleza del proyecto conducente a la integración de los inmuebles necesarios para la realización de las acciones de vivienda a favor de las personas afectadas por los sismos recientemente ocurridos en el Distrito Federal, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la ejecución y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, causas de utilidad pública que fueron expresamente mencionadas en el fundamento jurídico y en los considerandos del Decreto que se reforma, ha señalado que es aconsejable suprimir varios predios de diversas colonias, y por otra parte agregar otros predios que después de un análisis suplementario se estimó que deberían ser afectados para los fines de las acciones de referencia;

Que en virtud de lo anterior, el propio Departamento del Distrito Federal ha solicitado se modifique la relación de inmuebles contenidos en el listado del artículo Segundo del Decreto a que se ha hecho referencia en las presentes consideraciones, he tenido a bien expedir el siguiente

D E C R E T O

ARTICULO 1º.- Se reforma el artículo Segundo del Decreto Presidencial..."

Como se observa en los considerandos de este Primer Decreto, existe una retractación a la expropiación realizada anteriormente, pues al efectuar una verificación física y material de los supuestos inmuebles expropiados, existió un gran número de inmuebles que no habían sufrido el menor daño con el sismo, o existían otros que no se hallaban dentro de la circunscripción territorial de los barrios que se pretendían regenerar y a los que se pensaba aplicar el "plan vecinal" pregonado por el regente capitalino.

Asimismo, respecto a las fallas que fueron subsanadas, la sociedad virtió los más diversos comentarios en cuanto al caso, algunos de ellos fueron benévolos con la autoridad y otros no tanto, más bien críticos agudos, sobre todo del lado del sector empresarial que designaron a la expropiación como medida populista y que habría de acarrear consecuencias tan irreversibles como el Decreto de congelación de rentas de 1948.

Algunos de las manifestaciones que se hicieron del Decreto fueron las siguientes:

"TEMEN EXPROPIACIONES ERRONEAS EN PERALVILLO.

En tanto que el Departamento del Distrito Federal dará a conocer hoy la lista de los nuevos predios que serán expropiados, colonos de Peralvillo y Exhipódromo de Peralvillo, cuyo único patrimonio es un inmueble temen que sean incluido en el nuevo Decreto.

La familia Ordaz Chavero, que vive en la calle de Constantino, colonia Peralvillo indicó que su casa es unifamiliar sin embargo, debido a que en esa zona fueron expropiados varios inmuebles cometiendo el error de incluir a casas propias, espera que en el nuevo Decreto su hogar sea respetado.

La inquietud surge de que en ningún momento se les ha visitado a fin de poder detectar que tipo de propiedad rige en el predio y su casa fué dañada por el pasado movimiento telúrico. Variantes que en ocasión anterior fueron determinantes para incluir por errores varios inmuebles.

Expresó que en el pasado censo y expropiación varios afectados mostraron la documentación a los empleados delegacionales a fin de que pospusiera la expropiación hasta comprobar ante las autoridades correspondientes que el tipo de vivienda era particular y no se lucraba con él sin embargo, los censadores hicieron caso omiso de la petición y se dieron a la tarea de sellar.

El temor se agudiza al saber que los censadores no tienen la información suficiente para poder opinar y dejar pendientes aquellos predios que por error hayan aparecido en las listas" (47).

"FALLAS EN EL DECRETO EXPROPIATORIO: DIPUTADOS"

"Tres diputados del PRI, Jarmila Olmedo de Garcilita, Lulio Valenzuela y Joaquín López Martínez, señalaron ayer que el Decreto de expropiación de los predios urbanos de la Ciudad de México tiene algunas fallas, puesto que se incluyen direcciones equivocadas de los terrenos afectados.

Asimismo, indicaron que otros inmuebles que si están seriamente dañados no fueron considerados en el Decreto, por lo que

(47) Suplemento "Metrópolis" Periódico "El Día" de 21 de octubre de 1985.

solicitaron una ampliación de las expropiaciones, a fin de que se beneficie a todos los habitantes de las zonas populares con problemas de habitación..." (48)

"PPS Y PARM CALIFICAN DE INSUFICIENTE EL DECRETO DE EXPROPIACION ENMENDADO".

Las fracciones parlamentarias de los partidos Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana calificaron al nuevo Decreto expropiatorio de inmuebles en el Distrito Federal como "insuficiente" y demandaron que se expropien los lotes baldíos" (49).

Como se observa de los textos transcritos las opiniones y críticas al Decreto expropiatorio fueron de lo más variadas, puesto que entro al juego el desprestigio de la autoridad responsable y la falta de equidad en las expropiaciones como se nota lo ocurrido en las colonias como la Doctores en la que existen varios edificios derrumbados y no fueron expropiados, a pesar de reunir todos los requisitos para el programa de vivienda por el Ejecutivo a raíz del siniestro de septiembre de 1985.

Como consecuencia a la serie de errores presentados por el Departamento del Distrito Federal en la emisión del Decreto expropiatorio, fueron despedidos altos funcionarios de esa dependencia oficial, entre ellos el Delegado de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Al respecto transcribimos un comentario realizado por un diputado del Partido Revolucionario Insti-

(48) "Periódico la Jornada" de 15 de octubre de 1985. Escrito por Miguel Angel Rivera.

(49) Suplemento "Metrópolis" Periódico "EL Día" de 23 de octubre de 1985. Escrito por Angel Aguilar.

tucional relativo a esta situación extraña:

"En otro orden de ideas, al comentar los cambios administrativos en el gobierno del Distrito Federal, Mora Aguilar subrayó que la política del gobierno es que aquel que cumple con su función asignada debe permanecer y, en cambio, debe ser destituido aquel funcionario que no esté cumpliendo. "Se toma en cuenta la eficiencia y moral de los funcionarios y servidores públicos", aseveró" (50).

De tal forma, se obtuvo la corrección al Decreto y se enmendaron los errores existentes en el primer Decreto, aunque a nuestro particular punto de vista, siguió adoleciendo de fallas tan graves como la no inclusión de muchísimos predios en los que se derrumbaron sus edificios y que se podían haber destinado, si no precisamente al programa de "Renovación Habitacional Popular" emprendido por el Gobierno Federal, sí a la realización de áreas verdes tan escasas en nuestra ciudad.

3.3.2.- EL SEGUNDO DECRETO. SU IMPORTANCIA.

Al igual que el punto anterior, nos permitimos aclarar que para los efectos jurídicos de nuestra tesis tomamos como segundo decreto expropiatorio el publicado en el Diario Oficial el día martes 22 de octubre de 1985. Asimismo, manifestamos conocer otro decreto de idéntica redacción a éste último indicado y que fué publicado al día siguiente en el órgano oficial

(50) Suplemento "Metrópoli" Periódico "El Día" de 23 de octubre de 1985. "La revisión del Decreto expropiatorio permitió una mayor cobertura de afectados" por Angel Aguilar.

correspondiente, pero que en obvio de repeticiones, y además de que la ley en materia de expropiación sólo requiere de dos publicaciones del Decreto por el cual se expropian bienes en el Diario Oficial, y toda vez que ya nos referimos anteriormente a la primera de ellas, creemos adecuado analizar únicamente al Decreto de 22 de octubre y no al del día siguiente, puesto que, reiterando, no es indispensable en el estudio jurídico-social que presentamos ahondar mayormente a este último Decreto expropiatorio.

De esta manera, resulta curioso observar que existen severas diferencias en los considerandos, articulado y transitorios de los Decretos del 21 y 22 de octubre de este trágico año. Efectivamente, son dos Decretos distintos en redacción y tal vez hasta en contenido de puntos esenciales (ocupación por parte de autoridad e indemnización a particulares), pero definitivamente resultan idénticos en su artículo primero, mismo que detalla cuidadosamente la calle, el número oficial, la superficie del predio a expropiar, la región y manzana catastral y finalmente el número predial.

Destacamos la importancia de las diferencias, dado a que a nuestro particular punto de vista, existen 3 cuestiones esenciales de contenido en un Decreto expropiatorio como lo es la notificación personal, término de ocupación e indemnización a particular, cuestiones que analizaremos a continuación.

Es indispensable, como oportunamente se advirtió, que cualquier acto de autoridad sea notificado al interesado. Mayormente resulta importante notificar personalmente a cualquier persona de la que se requiere un dar, hacer o no hacer. En el caso de la expropiación se debe de notificar personalmente al afectado, toda vez que se trata de actos de desposesión al particular y al que se le podría causar un detrimento grave

a su patrimonio. Aunado a lo anterior, la legalidad de las actuaciones gubernamentales y la forma de las mismas deben ser sumamente cuidadosas, pues de no dar cumplimiento a esa formalidad se darán motivos suficientes para la promoción de recursos o amparos por parte de los particulares que interrumpen el expedito proceso administrativo gubernamental. Por esas razones de peso, y de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley de la Materia, se requería para estas expropiaciones colectivas de notificar personalmente a los afectados y por lo tanto, se publicó por dos ocasiones el Decreto de expropiación, tal y como lo requiere la citada ley.

De lo anterior se desprende por si mismo la importancia y relevancia que adquieren las notificaciones personales en la expropiación y de ahí que sea vital el Decreto expropiatorio de 22 de octubre de 1985, a efecto de otorgar la legalidad correspondiente a esos actos desposesorios.

Obvio resulta también en importancia, que el Decreto mencione el término para proceder a ocupar los bienes expropiados, y finalidad de los mismos como en el caso concreto en que en sus artículos tercero, cuarto y sexto, que a continuación se transcribe, se dá debido y cabal cumplimiento a esas situaciones.

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

"ARTICULO CUARTO.- Se autoriza al Departamento del Distrito Federal a realizar acciones tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas de vivienda, en favor de las personas afectadas por los sismos mencionados en los párrafos de consideraciones del presente Decreto y de regeneración y mejora-

miento urbano en los inmuebles expropiados, y en caso, a enajenar las viviendas que en ellas construya el propio departamento, a título oneroso y fuera de subasta pública, preferentemente a favor de quienes venían ocupando los inmuebles precisados en el artículo Segundo de este ordenamiento, así como a realizar las obras de infraestructura, equipamiento y de servicios relacionados con las acciones de vivienda a que se refiere este mismo Decreto.

"ARTICULO SEXTO.- La secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, intervendrá en la esfera de sus atribuciones en el exacto cumplimiento de este Ordenamiento".

Como se observa en estos artículos del Decreto, tan emergente resultó la acción intentada por el Gobierno Federal y que resultaba de alta prioridad, que se procedió a ocupar de inmediato los inmuebles para iniciar el proceso de regeneración y mejoramiento de las zonas afectadas, que se iniciaron las demoliciones, reestructuraciones y construcciones de viviendas para damnificados desde ese mismo momento.

Para cumplir con ese fin fue creado ex profeso un organismo público descentralizado que se denominó Renovación Habitacional Popular, mismo que quedó integrado por un Director General y una Junta de Gobierno, que a su vez quedó conformada por los siguientes funcionarios:

- a) Jefe del Departamento del Distrito Federal. Presidente
- b) Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Vice Presidente
- c) Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- d) Subsecretario de la Banca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- e) Subsecretario de la Secretaría de Gobernación.
- f) Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- g) Director General del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda del Banco de México.
- h) Subsecretario de la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Secretario Técnico.
- i) Por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Comisario.

Las atribuciones primordiales de dicho organismo, se resúmen en los siguientes puntos; además de tener a su cargo la ejecución del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal,

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

II.- Construir, reconstruir y conservar obras de infraestructura y equipamiento urbanos, por cuenta propia o de terceros, de conformidad con las disposiciones aplicables;

III.- Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles urbanos, por cuenta propia o de terceros, en las zonas afectadas que determine el Programa;

IV.- Gestionar, obtener y otorgar créditos cumpliendo las disposiciones legales existentes, así como promover el esta-

blecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de viviendas a los beneficiarios, considerando su capacidad de pago;

V.- Establecer sistemas de apoyo técnico y financiero hacia los programas de autoconstrucción y regeneración de las viviendas afectadas, así como para el funcionamiento de cooperativas de vivienda de conformidad con el programa;

VI.- Coadyuvar en los términos que al respecto establezca la Comisión Nacional de Reconstrucción, en la satisfacción de la demanda de suelo urbano, vivienda de interés social, infraestructura y equipamiento urbano de la zona metropolitana del Distrito Federal, contribuyendo a regular el mercado de los terrenos;

VII.- Propiciar la participación de la comunidad en la ejecución de las acciones, obras e inversiones que realicen y, en especial, de los grupos vecinales correspondientes;

VIII.- Celebrar toda clase de contratos y convenios y realizar los actos jurídicos necesarios por el cumplimiento de su objeto, y

IX.- Las demás acciones que se requieran para la ejecución del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal" (51).

En fin, como se aprecia, el Gobierno Federal instrumentó acciones emergentes a fin de satisfacer las necesidades que

(51) Artículo Sexto del Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1985.

el caso requería, y cumpliendo con todo ello con la Ley de Expropiación vigente otorgando así la legalidad y seguridad jurídica a los afectados y damnificados que solicitaban para que se conservaran sus derechos.

Finalmente cabe destacar que el artículo quinto del Decreto expropiatorio de 22 de octubre de 1985 prevía la forma de indemnizar al afectado de la siguiente manera:

"Páguese con cargo al presupuesto del Departamento del Distrito Federal, en un plazo que no excederá de 10 años y dentro de las posibilidades del Erario, la Indemnización correspondiente a las personas que demuestren tener derecho a ella, conforme a la ley".

No obstante, la obscuridad del artículo anterior en cuanto a la indemnización legal a expropiados, el Ejecutivo Federal, a través del Departamento del Distrito Federal, publicó en el Diario Oficial de la Federación el martes 3 de diciembre de 1985 el "Acuerdo por el que se establecen las reglas para el pago de la indemnización por la expropiación de los predios ordenada mediante Decreto, así como las características de la emisión de los Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal (Bores- D.F.) y procedimiento para efectuar dicho pago". Dicho acuerdo cuenta con 5 artículos que se transcriben enseguida.

"PRIMERO.- El presente acuerdo tiene por objeto establecer las reglas para el pago de la indemnización por la expropiación de los predios ordenada mediante el Decreto mencionado en el primer párrafo de consideraciones de este Ordenamiento, así como las características de la emisión de los Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal (Bores D.F.) y procedimiento para efectuar dicho pago.

SEGUNDO.- El Departamento del Distrito Federal fijará el monto de la indemnización de los predios expropiados con la participación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

TERCERO.- El Departamento del Distrito Federal dará a conocer a los interesados el monto de la indemnización a que tenga derecho.

CUARTO.- El Departamento del Distrito Federal, emitirá los Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal, para el pago de la indemnización de los inmuebles expropiados a que se refiere este Acuerdo, los cuales tendrán las siguientes características:

I.- MONTO.- Por la cantidad de \$25'000,000,000.00 (VEINTICINCO MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), suma estimada de los avalúos de los inmuebles expropiados, a cubrir a las personas que hubieren sido afectadas.

II.- FECHA DE EMISION.- El 12 de octubre de 1985.

III.- PLAZO PARA EL PAGO.- Diez años, incluidos tres de gracia, a partir del 12 de octubre de 1985, para anualidades vencidas, en siete pagos.

IV.- AMORTIZACION.- Los Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal se amortizarán después de los tres años de gracia, por anualidades vencidas en siete pagos, a partir del 12 de octubre de 1985, de modo que cada una de las seis primeras amortizaciones sea por el 14% del valor nominal y la séptima por el 16%, según la tabla siguiente:

12 - octubre - 1989	14%
12 - octubre - 1990	14%
12 - octubre - 1991	14%
12 - octubre - 1992	14%
12 - octubre - 1993	14%
12 - octubre - 1994	14%
12 - octubre - 1995	<u>16%</u>
	100%

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

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

VII.- VALOR DE CADA BONO.- \$100.00

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

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

X.- DOCUMENTACION.- Mediante un título múltiple, que la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, depositará

en el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL), amparando la emisión total de los Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal.

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

Es de advertirse con este Decreto ó acuerdo, la claridad con que se describe la forma de pago de la indemnización a los expropiados, respetándose términos y modos legales para efectuarla.

A efecto de culminar el presente capítulo, podemos resumir que el Gobierno respondió favorablemente a las desgracias causadas a miles de ciudadanos el día 19 de septiembre de 1985, a pesar de las limitaciones existentes y las críticas a que se hicieron acreedores diversos funcionarios del gabinete gubernamental, por lo que concluimos que fué un loable esfuerzo y labor, y gran parte del resultado práctico de los programas surgidos en estos casos, serán criticados y analizados en el subsecuente capítulo de la tesis.

4.- CONSECUENCIAS JURIDICO-SOCIALES DE LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS DE OCTUBRE DE 1985.

Toca analizar en este capítulo ya en forma, las principales consecuencias tanto jurídicas como sociales producidas por los decretos expropiatorios dictados por el Ejecutivo Federal en octubre de 1985, con motivo de los terremotos que sacudieron nuestra ciudad capital los días 19 y 20 de septiembre de ese mismo año.

En el presente capítulo procederemos a puntualizar primeramente la serie de criterios o condiciones que tuvo que observar el Gobierno Federal previamente a la promulgación de los mencionados decretos expropiatorios. En efecto, un acto tan sui generis y trascendente en la vida social del país, no podía ser declarado con la única finalidad de salir al paso de los problemas originados por los sismos. Contrariamente, influyeron grupos sociales y la escasez de recursos del propio gobierno, además de los propios sismos, los que "obligaron" decididamente al Presidente de la República a tomar tan magna decisión. De tal manera, deseamos realizar un bosquejo de la situación previa a la decisión final, sin avocarnos al fondo de los problemas al respecto, ya que resulta muy personal la opinión de cada uno relativa a lo acertado o erróneo de una expropiación tan trascendente en todos los aspectos de la vida del país. Así, pensamos que será mejor tratar de emitir opinión personal respecto de las consecuencias reales, en el ámbito jurídico-social que se dieron a causa de los decretos expropiatorios, ya que finalmente, este viene a ser el punto central de la tesis de grado que presentamos.

En este orden de ideas, las consecuencias que van a ser analizadas nos interesan sobremanera, y sin ser absolutistas, preferimos otorgar un punto de vista al respecto dadas las controversias suscitadas por ellas y que causaron gran revuelo

en la opinión pública, así como infinidad de críticas y alabanzas de parte de los directamente afectados y beneficiados.

Finalmente, y ya que han sido concluidos en su mayoría los programas y comisiones creados en base a los macrosismos de septiembre de 1985, no podemos dejar escapar la oportunidad de analizar el verdadero beneficio social que produjeron los decretos expropiatorios en concordancia con dichos programas y comisiones.

Efectivamente, para fortuna nuestra, ha transcurrido un año y medio de que fueron ordenadas las expropiaciones, situación que nos permite en estos momentos emitir un criterio más veraz y objetivo acerca de las consecuencias y beneficios producidos por los decretos desposesorios, y aunque no resulta definitivo dicho criterio ya que aún no se han concluido los programas emergentes que se elaboraron oportunamente, procuraremos dictar opiniones lo más apegadas a la verdad y a la imparcialidad y tratando de aportar una serie de ideas que funcionen en beneficio de futuras calamidades a las que, desgraciadamente, está expuesto nuestro país.

4.1. CRITERIOS SEGUIDOS PARA SU PROMULGACION.

Es por todos sabido que para que un decreto presidencial sea emitido, son tomados en cuenta una serie de hechos y situaciones de índole histórico que darán, en cierta forma, el espíritu de la ley. Esto es, existirá una verdad histórica del porque ó para que ha sido decretado algo, y que finalmente viene a ser de vital importancia en el análisis de una ley. De esta manera, resulta esencial comprender y mencionar cual fué la causa que produjo los decretos expropiatorios de 1985,

para posteriormente ver los agentes externos o grupos de presión que influyen en una decisión de esa envergadura. Ciertamente a la vez ocurre que los intereses de determinados núcleos sociales se ven afectados o beneficiados con una ley o un decreto, y estos obviamente influyen de una u otra forma en la misma ley. En el caso de las expropiaciones de inmuebles del Distrito Federal en 1985, existieron diversos grupos socio-políticos que tuvieron mucho que ver en los decretos desposesorios.

Este par de situaciones serán puntualizadas a continuación en los siguientes apartados de la tesis y se verán con mayor profundidad que el esbozo anteriormente realizado.

Asimismo, en el caso concreto, se dió un fenómeno circunstancial que permitió al Gobierno Federal concluir con un problema antiquísimo de viviendas rentadas, pero con la agravante que produce toda una crisis económica y financiera de falta de recursos para satisfacer adecuadamente los requerimientos poblacionales de vivienda, razón por la que también resultó ser ésta última un criterio trascendental en la decisión de expropiar alrededor de 6,000 inmuebles en el Distrito Federal, y emitir, como ya se vió en un punto anterior, la cantidad de \$25,000,000,000 (VEINTICINCO MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) a efecto de sufragar las indemnizaciones e intereses de las expropiaciones mismas. Esto además produjo inmensos endeudamientos con el exterior, a efecto de cumplir los programas emergentes de renovación habitacional y vivienda creados para resolver el caos ocasionado por los terremotos de 1985.

De todo lo anterior tenemos la absoluta certeza que fué sopesado por el Lic. Miguel de la Madrid, el Regente del Distrito Federal y los Secretarios de Estado y Grupo de Asesores que

tuvieron a su cargo la importante decisión desposesoria, y como ya lo señalábamos, creemos que no nos corresponde criticarlos ya que lo hecho, hecho está, pero sin lugar a dudas que viene a ser otro punto que es obligatorio mencionar en la tesis antes de proceder a plantear las consecuencias que se produjeron con la expropiación.

De esta manera, es oportuno proceder a plantear el primer criterio que se tuvo que analizar para decidir sobre la expropiación de los inmuebles en la capital por el Gobierno Federal, y que no resulta ser otro más que el de los sismos de septiembre de 1985.

4.1.1. SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 1985.

La ciudad capital de nuestro país amaneció el día 19 de septiembre de 1985 inmersa en el más profundo dolor y terror a causa de un terremoto, probablemente el más grande en todo lo que va del siglo en México, destructor y que obligó tanto al gobierno como al pueblo a salvar esta dura prueba de eficiencia y solidaridad.

A penas se iniciaba la organización popular y gubernamental a ese respecto cuando, al día siguiente, alrededor de las veinte horas, una segunda sacudida volvió a provocar pánico y desolación entre la mayoría de los habitantes de la ciudad de México, Distrito Federal.

Ante este cuadro tan aterrador, con desgracias al por mayor, además de las circunstancias económicas que privaban en ese momento como la deuda externa, una inflación romperécords en la historia de la república, carencia de productos básicos,

falta de viviendas, etc... existió un clima de solidaridad entre pueblo y gobierno como nunca se había visto en una de las ciudades más pobladas y con más problemas del mundo.

Efectivamente, de inmediato y ante las desgracias producidas por los derrumbes ocasionados por los macrosismos, miles de jóvenes de todas las clases sociales salieron a la calle por cuenta propia a facilitar ayuda en salvamentos, proporcionar alimento y agua, etc... en todas las zonas mayormente afectadas. Aún careciendo de cualquier tipo de organización oficial, la ayuda obtenida de parte de la juventud capitalina, resultó más que inapreciable dentro de todas las circunstancias en que se proporcionó.

La respuesta gubernamental fué rápida. De inmediato se estableció la "Comisión Metropolitana de Emergencia" integrada por las siguientes dependencias del Gobierno Federal como el Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Salud, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México y Desarrollo Integral de la Familia. Esta Comisión fué la encargada de canalizar todos los recursos económicos llegados de Naciones extranjeras, que se solidarizaron con el Estado Mexicano ante esta desgracia.

Asimismo, se encargó de organizar e informar al pueblo mexicano y a solucionar algunos de los problemas que ocasionaron los sismos, como la red de agua potable que se dañó, la reanudación en los servicios de energía eléctrica y telefónica, etc...

Esta comisión rindió una serie de informes parciales y uno final, que por su importancia, es el que a continuación transcribiremos:

"Informe Final de la Comisión Metropolitana de Emergencia

ACCIONES INMEDIATAS

a) Auxilio a la Población Afectada.

1'000,000	de voluntarios participantes
4,096	personas rescatadas
14,268	heridos trasladados
4,900	pacientes evacuados de centros hospitalarios dañados o con riesgo
4,287	cadáveres puestos a disposición de las agencias investigadoras del Ministerio Público
78,415	solicitudes atendidas de localización de personas
16,615	elementos de seguridad y vigilancia en servicio
3,176	vehículos, motocicletas y helicópteros empleados
1,229	siniestros atendidos
1'027,703	m3 de agua potable suministrada
4,242	pipas utilizadas para reparto de agua potable
115	tanques instalados para suministro de agua potable
5'670,058	envases con agua potable distribuidos

5,400	toneladas de productos básicos abastecidos por tiendas del sector público
193	unidades móviles de abasto enviadas a las zonas afectadas
22	centros de venta de productos básicos establecidos en las zonas afectadas
37,651	visitas de inspección de precios practicadas
9,132	actas levantadas por violación de peso y/o precio oficial
77,019	toneladas de basura adicional recolectada
1,414	unidades recolectoras utilizadas
21'665,000	personas beneficiadas con transporte gratuito
13,000	casetas telefónicas liberadas
685,466	mensajes gratuitos enviados por telex y telégrafo
168,536	personas atendidas en sus demandas de orientación e información
39,625	mensajes emitidos por radio y televisión

b) Prestación de Servicios Médicos.

22,669	personas atendidas por daños distintos a lesiones físicas, como desmayo, fatiga, histeria y otros
10,188	personas atendidas con lesiones menores
5,748	personas atendidas con lesiones mayores
281	puestos de socorro instalados para atención primaria en las zonas afectadas
2,637	personas hospitalizadas en instalaciones públicas

633	intervenciones quirúrgicas realizadas en hospitales públicos
310,403	vacunaciones aplicadas de acuerdo con las indicaciones del sector salud
59,400	muestreos efectuados en la red capitalina, para analizar la calidad del agua; incrementándose en consecuencia su cloración a dos partes en millón en lugar de la normal de una parte por millón
1,500	voluntarios capacitados como promotores de salud
13,062	acciones de orientación realizadas por el sector salud, que tuvieron como objetivo el uso de agua para beber, la preparación de alimentos, el consumo de perecederos, y la adecuada disposición de la basura

c) Protección Social a Damnificados.

144	albergues establecidos por diversas dependencias e instituciones públicas y privadas en 16 delegaciones políticas
73	campamentos instalados en las 4 delegaciones más afectadas
37,300	damnificados alojados en albergues y campamentos, a los que se ha proporcionado atención médica y psico-social, alimentación y terapia ocupacional
1,156	toneladas de víveres, ropa y enseres utilizados en albergues y campamentos
2'762,486	raciones de comida caliente servidas en albergues y campamentos
74,618	vales entregados a damnificados para su canje en el centro de distribución de donativos en especie nacionales y extranjeros, instalado en la sala de armas de la Magdalena Mixuca

556	toneladas de ropa distribuidas en la sala de armas
289	toneladas de zapatos distribuidos en la sala de armas
52	toneladas de alimentos distribuidos en la sala de armas
60	toneladas de artículos varios (estufas, cubetas, termos, detergentes, utensilios para cocinas, etc.) distribuidos en la sala de armas

ACCIONES COLATERALES

a) Cuantificación de Daños.

5,728	edificaciones afectadas
	47% con daño menor
	38% con fractura y/o desplome de la estructura
	15% con derrumbre parcial o total
	de acuerdo con su uso, la proporción fué la siguiente:
	65% habitacional
	15% comercial
	12% educativo
	8% otro
	de los 196 inmuebles que ocupaban oficinas públicas, la mayor parte eran rentadas a particulares, o sea que los de propiedad federal representaban sólo el 1.5% del total de edificios dañados
310	calles y avenidas con afectación en carpeta asfáltica, banquetas y guarniciones
5,285	fugas de agua en las redes primarias y secundarias
7.6	metros cúbicos por segundo del caudal de agua potable que se dejó de captar

40%	de afectación en el servicio de autobuses ruta 100
13	estaciones del metro cerradas del total de 101 con que contaba
3	rutas de trolebuses afectadas
14,500	líneas locales telefónicas con corte total
100%	de interrupción de los servicios de larga distancia nacional e internacional
40%	de suspensión del servicio de energía eléctrica

b) Prevención de riesgos

8,602	investigaciones preliminares de daños efectuadas, con objeto de garantizar la tranquilidad de los habitantes de las zonas afectadas 46% correspondieron a viviendas 21% a escuelas 13% a comercios e industrias
1,574	permisos otorgados para la recuperación de bienes en inmuebles dañados
1,263	edificios de los que se han retirado desprendimientos de fachadas
883	frentes de derrumbe total o parcial fumigados, a fin de evitar epidemias por desechos contaminados
152	edificios demolidos, con base en la determinación técnica de que representaban peligro para personas y bienes
333,684	toneladas de escombros desalojadas de predios con inmuebles derrumbados o demolidos Establecimiento de normas y lineamientos para el trámite de licencias y ejecución de obras de reparación de daños o demoliciones

c) Restablecimiento de Servicios.

- reanudación de clases en las 16 delegaciones, instalación de aulas provisionales y reubicación de alumnos cuyas escuelas quedaron seriamente dañadas
- atención creciente de la demanda extraordinaria de servicios médicos, por la afectación de hospitales, a través de todas las instalaciones disponibles del sector salud.
- normalización en un 100% del suministro de agua potable existente la víspera del sismo
- apertura al tránsito al 99% de la vialidad afectada o interrumpida por edificaciones con derrumbe total o parcial
- regularización total de los servicios de transporte y de electricidad
- recuperación en un 90% del servicio telefónico

ELEMENTOS DE APOYO

a) Participación Social.

La sociedad mexicana se movilizó, sin distinción de edades, clases, ideologías o grupos. La tragedia cohesionó y fortaleció el profundo sentido de fraternidad que muchos creían debilitado en el modo de ser de los mexicanos.

En el rescate de sobrevivientes y fallecidos, destaca la participación de la Cruz Roja, los médicos, las enfermeras, los ingenieros, los arquitectos, los trabajadores, particularmente los petroleros, los electricistas, los mineros, los telefonistas; también los maestros y sindicatos en general. También fué valioso el apoyo de los gobiernos de los estados, servidores públicos, dependencias federales y

estatales, organizaciones empresariales y los medios de comunicación con su labor informativa y de orientación.

No menor es el mérito de una multitud de grupos y asociaciones de ciudadanos particulares y también la de los individuos que, sin previa organización muchas veces, se sumaron al esfuerzo colectivo.

Debe ser motivo de orgullo, aliento y emoción, la participación de miles de jóvenes que desplegaron una acción inmensa de auxilio a sus semejantes.

El Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las juntas de vecinos, participaron activamente captando contribuciones diversas, coordinando voluntarios y prestando servicios complementarios a damnificados.

b) Cooperación Internacional.

El prestigio internacional de México, produjo una demostración masiva de solidaridad de países amigos.

Hasta el 30 de noviembre se recibieron 3,212 toneladas de ayuda en especie destinadas al Gobierno Federal, provenientes de 43 países, a través de 292 vuelos.

Esta ayuda incluyó medicamentos, instrumental y equipo médico, alimentos, maquinaria y vehículos, equipos de rescate, herramientas y accesorios, ropa, mantas y equipo de campamento.

c) Costos Presupuestales.

Cifras en millones de pesos al 30 de noviembre de 1985.

<u>CONCEPTO</u>	<u>TOTAL</u>	<u>%</u>
Adquisiciones		
Maquinaria y equipo	4,016	25
Materiales diversos	2,818	16
Alimentos y utensilios	1,201	6

Medicamentos y equipo médico	729	4
Vestuario y prendas de protección	544	3
Combustibles y lubricantes	<u>392</u>	<u>2</u>
	9,700	56
Servicios		
Arrendamientos y fletes	3,113	20
Difusión e información	1,478	8
Asistenciales	<u>493</u>	<u>2</u>
	5,084	30
Remuneraciones		
Personal eventual	1,331	8
Adicionales y especiales	<u>1,174</u>	<u>6</u>
	<u>2,505</u>	<u>14</u>
	<u>17,289</u>	<u>100</u> " (52)

Esta respuesta, por demás clara y concisa fué el resúmen del trabajo realizado por el Gobierno Federal durante poco más de 90 días después del primer terremoto funesto.

Independientemente de la serie de problemas que originó el sismo y que ya fueron indicados con anterioridad, todavía prevaleció uno muy importante y que fué que la falta de vivienda que ya existía en la capital por las rentas congeladas y los regímenes condominales, se agravó al máximo al producirse innumerables derrumbes a edificios habitacionales. Dicho problema fué encarado por el Gobierno en la forma más compleja probablemente al decretarse más de 5,000 expropiaciones a predios derrumbados, sin embargo no se puede dejar de apreciar que además de loable labor, resultó efectiva. Hablamos de complejidad, toda vez que el Presidente Miguel de la Madrid,

(52) Informe publicado en el periódico "Ovaciones" del día 20 de diciembre de 1985, edición vespertina, sección "B" p.p. 8 y 9.

por infinidad de razones, tuvo la oportunidad de decretar constitucionalmente en base al artículo 44, el cambio de capital en el país, y acarreando con ello la tan mencionada y nunca realizada descentralización de la Ciudad de México. Por desgracia, al no contar nuestro país con otra ciudad que ofrezca los servicios del Distrito Federal, y a la falta de determinación presidencial, se resolvió aplicar la solución aparentemente más fácil, pero eso sí, ciertamente la más cara, como lo es la expropiación masiva a que hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo.

De tal forma, el origen de toda esta situación de expropiación, además de ser un problema antiquísimo de habitación en nuestro país, resultó ser el par de terribles terremotos de septiembre de 1985, y podemos afirmar que también fué el principal fundamento para decretar las expropiaciones por causa de utilidad pública en forma masiva en octubre del mismo año.

4.1.2 FALTA DE RECURSOS

Mucho se ha comentado la crisis que sufre el mundo entero y en especial la de los países tercermundistas, los que mantienen deudas gigantescas e interminables con países poderosos. Nuestro país es uno de los principales deudores del mundo. Esa deuda proviene de varios sexenios atrás y que no han podido ser saldadas a la fecha. Las razones por las que continuamos inmersos en ella son diversas y de lo más complejas, cuestiones que no nos corresponde profundizar, pero que es importante mencionarlo porque, tal vez nunca habíamos palpado tan de cerca y tan aguda a la crisis que sufrimos como en los días que siguieron a los terremotos de septiembre de 1985.

En efecto, al vernos en graves problemas de alimento, vestido y habitación como los produjeron los sismos, fué como se volvió más tangible y real la crisis para los millones de mexicanos que vivimos en la capital. El sentirse impotente para proporcionar ayuda por falta de equipo, ó la falta de dinero para comprar alimento para miles de damnificados creó conciencia en gran parte de la población citadina.

Al gobierno se le presentó de frente un problema que nunca había encarado y que era el proporcionar habitación y sustento a los damnificados en medio de un caos total de la población dadas las circunstancias de los temblores.

De hecho, nunca se había previsto por parte del gobierno un terremoto de tales proporciones, y por consiguiente se carecía de algún proyecto para resolverlo, a excepción del famoso programa de la Secretaría de la Defensa Nacional denominado "DN-3", y que al parecer por los resultados, no resultó del todo apropiado y si más bien defectuoso en su concepción y ejecución.

Ahora bien, una vez que fueron evacuados los damnificados de las zonas de desastre y atendiendo primordialmente la labor de rescate, el Gobierno Federal procuró resolver de la mejor manera los problemas a que se enfrentaban grandes núcleos poblacionales de la capital y llegó a la determinación de que se procedería a expropiar un sinnúmero de edificios y predios que habían sido afectados por los sismos.

De tal suerte, el Presidente de la República optó por la solución más directa al problema, aunque tal vez igual de gravosa que las demás opciones que manejaban los miembros de su gabinete. Una de esas opciones era el cambio de poderes a otra ciudad, lo que implicaba un gasto grandísimo.

Esta última opción, creemos que nunca fué analizada a fondo por el Lic. Miguel de la Madrid, ya que si bien tenía un costo material de grandes proporciones, le permitía eliminar otra serie de problemas aledaños al del sismo y que significaban mayores beneficios a la población.

Los principales beneficios consistían en que al cambiar de poderes a otra ciudad, la burocracia gubernamental y que representa un 10% de la población de la capital, tendría por fuerza que cambiar de residencia, y como consecuencia de ese movimiento masivo de gente, el comercio, aunque no en su totalidad, tendría que buscar también un cambio de ciudad para tener las ganancias que ya había manejado. Asimismo, al movilizarse tanta población, obviamente reduciría el índice de contaminación urbana que padecemos y florecería nuevamente la ciudad de México en los aspectos de vivienda y de empleo principalmente.

Por supuesto, esto sería a mediano plazo como cualquier solución que se adopte. Pero de algo estamos seguros completamente y es que, esta solución resolvía además del problema de habitación que se padece en la ciudad, otros problemas que siempre se procuran combatir y nunca se erradican como lo es la descentralización y la contaminación. Es evidente que gobiernos van y vienen y siempre realizan programas tendientes a resolver esas cuestiones, pero además de la falta de recursos económicos para aplicarlos, los intereses creados hacen a los capitalinos llegar a seguir viviendo en una de las ciudades con mayor número de problemas en el mundo.

Sin embargo, este punto de nuestra tesis, debe de mencionar la falta de recursos que padece nuestro gobierno, y así ver porque se llegó a la conclusión de que expropiar era la mejor solución al problema que produjeron los temblores de septiembre.

Resulta, además de la falta de recursos económicos, la falta de recursos técnicos otra de las cuestiones importantes que influyeron para la expropiación decretada por el Lic. Miguel de la Madrid. Notable era la situación que guardaban las vecindades de rentas congeladas, las que no producían ningún tipo de beneficio al gobierno en materia de impuestos, como tampoco lo recibían sus propietarios ni sus habitantes. Las vecindades de rentas congeladas no podían pagar altos impuestos, porque además de encontrarse en zonas de poca o ninguna plusvalía, resultaban viejas y deterioradas, lo que no permitía ningún avalúo catastral que permitiera aplicar mayor impuesto predial. A los propietarios nunca les interesó arreglar las vecindades y conservarlas en buen estado, porque no obtendrían ningún beneficio económico que respaldara y justificara una inversión monetaria en mejoras. Finalmente, los inquilinos llevaban más de 35 años habitándolas por una cantidad irrisoria, y ante ese panorama de comodidad, obviamente no estaban dispuestos a pagar una cantidad mayor por concepto de renta, para que se realizaran mejoras a los edificios que habitaban.

En ese orden de ideas, el Presidente de la República eligió expropiar a toda esa serie de vecindades ya que con esto terminaba con un problema que se mantenía por más de 35 años como eran las rentas congeladas. Su costo económico aún no se sabe, ya que a la fecha se siguen pagando indemnizaciones y se continuará con ellas por varios años más lo que podemos afirmar es que inicialmente, el costo de las puras indemnizaciones llegaría a los \$25,000,000,000.00 (VEINTICINCO MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), ya contabilizando los respectivos intereses que les produciría a los expropiados la tardanza en el pago de los "Bores" (Bonos de Reconstrucción).

Como se aprecia, de las simples indemnizaciones se pagaría una

fortuna, además la construcción de las viviendas para damnificados sería otro tanto igual o mayor al mencionado, y aunque se mencionó que se pagarían las casas por los mismos damnificados, dados los intereses y plazos preferenciales para su cumplimiento, estamos seguros que el costo de la expropiación y construcción de casas para damnificados, se superaría por mucho el costo que originalmente tendría la opción del cambio de poderes, independientemente que con la expropiación subsisten los problemas de vivienda, descentralización, población, alimentación y contaminación principalmente que sigue padeciendo la capital del país.

4.1.3.- LOS GRUPOS DE PRESION Y LA OPINION PUBLICA.

Dentro de la apertura de este punto, estamos obligados a esbozar someramente lo que se entiende por grupo de presión, así como de grupo social, y lo influye la opinión pública para una decisión política. También, la diferenciación anterior nos permitirá con mayor libertad y fluidez señalar cuales fueron en realidad los grupos de presión y la opinión pública que influyó determinadamente en la decisión presidencial expropiatoria.

La definición más concreta y clara de "grupo social" suponemos resulta ser la siguiente: "Un número de personas cuyas relaciones se basan en un conjunto de papeles y status interrelacionados, que comparten ciertos valores y creencias, y que son suficientemente conscientes de sus valores semejantes y de sus relaciones recíprocas, siendo capaces de diferenciarse así mismos frente a los otros". (53) Aceptado el antes expuesto como

(53) Chinoy, Ely.- "La Sociedad, una Introducción a la Sociología" Fondo de Cultura Económica.- Primera Edición, Tercera Reimpresión.- p. 110.

un exacto concepto, podemos advertir que el grupo social es el núcleo de la sociedad, así como la familia vendría a ser, ejemplificativamente, la base absoluta de nuestra actual estratificación social. Pero a su vez, dentro de los grupos sociales existen otro tipo de grupos, como lo son los culturales, religiosos, de poder o políticos, así como la opinión pública en general, y que aunque es más dispersa en su integración, no por ello es menos influyente dentro del grupo social al que pertenece. Para nuestro particular parecer, hemos pretendido distinguir dentro de nuestra sociedad mexicana a los grupos de presión, necesariamente integrados con alguna influencia política, de la opinión pública general, condicionada exclusivamente a comentarios de índole socio-económico. Así por ejemplo vemos que pertenecen a los llamados grupos de presión, los órganos eclesiásticos, sindicatos, organizaciones empresariales, etc..., esto es, grupos plenamente identificados con cuestiones de una u otra forma, políticas, y en cambio, a la opinión pública la señalamos como organizaciones de colonos, vecinales, de profesionistas, etc..., que también influyeron decisivamente en la expropiación de inmuebles en la capital en octubre de 1985. A pesar de lo expuesto, en este momento vale la pena diferenciar a los partidos políticos, de los grupos de presión, ya que, dado su fin u objetivo político, se podría prestar a confusiones. Para tal efecto, el Diccionario Jurídico Mexicano, dentro del concepto de "Partidos Políticos", hace la siguiente diferenciación al respecto con los grupos de presión: "En esta materia conviene distinguir a los partidos políticos de los grupos de presión, término que sirve para designar una amplia gama de organizaciones cuyo denominador común estriba en que participan en la contienda política de manera indirecta.

De aquí que con el propósito de diferenciar a estos grupos de los partidos políticos, Duverger afirme que estos últimos

"tratan de conquistar el poder y de ejercerlo; su método es hacer elegir a los consejeros generales, a los alcaldes, a los senadores y a los diputados, hacer entrar a los ministros en el gobierno y designar al jefe del Estado. Los grupos de presión, por el contrario, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio sino que actúan sobre el poder, pero permaneciendo al margen de él y realizando una presión sobre el mismo".

Por lo que se refiere al poder que detentan y a los fines que persiguen unas y otras organizaciones, Patricio E. Marcos, en su intervención en la Comisión Federal Electoral precisó que "mientras los representantes de la soberanía sintetizan las múltiples facetas del espíritu nacional todo, éstos actúan por la salvaguarda y el acrecentamiento de sus intereses específicos y materiales; mientras la acción partidaria se dá a plena luz, en la plaza pública, la de los grupos de presión se verifica a hurtadillas en las inmediaciones del palacio" (54).

Ahora bien, ambos grupos, el de presión y la opinión pública, jugaron un papel tan trascendente o más que el de los mismos partidos políticos. Efectivamente, unos a favor y otros contrarios a la decisión expropiatoria, vertieron sus más disím^o las opiniones al respecto, tachando a las autoridades de ineptas, de justas, de populistas, comunistas, redentoras, etc...

Algunas de las más importantes y que se publicaron en diversos diarios capitalinos fueron las siguientes:

(54) Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.- Primera Edición, 1984.- p. 49.

"El decreto presidencial por el que se expropiaron 7 mil predios no sólo afecta a vecindades y edificios, sino también a casas particulares uninhabitacionales, lo cual suma en grandes problemas a los propietarios de las mismas, que no son casatenientes sino dueños de viviendas populares.

Lo anterior fué denunciado por la Unión de Vecinos de la Colonia Faja de Oro y adyacentes, luego de señalar que en la zona, y de acuerdo con el Diario Oficial del viernes 11 de octubre por lo menos 20 casas particulares se encuentran expropiadas y aparentemente sin ninguna posibilidad de apelar por la medida." (55)

"Los habitantes de la Doctores, Morelos, Centro, Guerrero, Asturias, Roma y Tlatelolco, demandaron que se amplíe la expropiación de los terrenos y que se aclaren las erratas que presenta el Diario Oficial del viernes 11 del mes en curso, además señalaron que este decreto no dá una solución integral al problema de la vivienda, es sólo el inicio." (56)

"La expropiación de predios para la reconstrucción de la vivienda popular, es una medida positiva, en la emergencia nacional frente al desastre del 19 y 20 de septiembre." (57)

"Los sacerdotes Francisco Ramírez Meza, secretario de prensa

-
- (55) Suplemento "Metrópoli" del Diario "El Día".- "La expropiación de predios perjudica a propietarios de casas particulares" por Luz María Mejía.- 14 de octubre de 1985.
- (56) Suplemento "Metrópoli" del Diario "El Día".- "Ampliar el proceso expropiatorio y aclarar erratas del decreto, demandan 7 colonias". Artículo sin firmar.- 15 de octubre de 1985.- p. 5.
- (57) Desplegado aparecido en el Diario "La Jornada" de 18 de octubre de 1985.- Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU) "La expropiación, medida positiva".- Responsables de la publicación: Nicolás Olivos Cuéllar y Pablo Sandoval Ramírez.

del Cardenal Ernesto Corripio Ahumada y Juan Francisco López Félix coincidieron ayer en afirmar que la expropiación decretada por el presidente De la Madrid fue precipitada y que debió hacerse previa consulta popular para no caer en errores que "afortunadamente se están ya rectificando"... (58)

"El decreto expropiatorio de predios urbanos promulgado por el gobierno federal, fué censurado por la Canacindra, más que por haber afectado la propiedad privada, por el modo en que se dió, al margen de la sociedad civil, después de que a ésta se le convocó para participar en el Comité de Reconstrucción, dijo en nombre de la organización Jorge Kahwage, vicepresidente de la misma". (59)

"El Consejo Coordinador Empresarial expuso ayer las preocupaciones del empresariado del país, así como de propietarios de terrenos y ahorradores, ante futuras, expropiaciones de predios en la ciudad de México, atribución que se ha dado al organismo descentralizado Programa de Renovación Habitacional Popular, creado posteriormente a los sismos de septiembre.

En un comunicado signado por las agrupaciones cúpula del sector privado mexicano, se expone la buena recepción que ha habido entre los empresarios porque el gobierno haya dispuesto la entrega de viviendas, en propiedad, a los afectados por los sismos, y la alentadora actitud de haber depurado la lista de expropiaciones.

No obstante, se hacen algunos señalamientos. Por una parte

(58) Diario "La Jornada" de 18 de octubre de 1985.- "La expropiación precipitada: Episcopado". Artículo sin firmar.

(59) Diario "La Jornada" de 17 de octubre de 1985.- "Critica la Canacindra el Decreto expropiatorio".- Por Javier Rodríguez G.

recomendó que las indemnizaciones por expropiación se paguen en un breve lapso; de no cubrirse inmediatamente es de elemental justicia que se otorguen intereses para mantener un valor real." (60)

"Ocho partidos políticos representados en la Cámara de Diputados expresaron ayer su respaldo a la decisión presidencial de expropiar 7 mil predios en la ciudad de México, para atender las necesidades de vivienda de los damnificados por los sismos del mes anterior. Sólo estuvieron en contra la fracción parlamentaria del PAN y dos de los diputados del PDM" (61).

"El presidente de la Concanaco, Nicolás Madáhuar Cámara, dijo ayer que con el decreto expropiatorio de predios y viviendas, las autoridades federales perdieron la oportunidad de resolver los problemas del país por la vía de la inducción y la concentración de esfuerzos con la sociedad civil, la cual, añadió, luego del terremoto demostró su capacidad de acción y respuesta en los momentos de crisis." (62)

"El gobierno no busca popularidad por la expropiación de predios sino que es una respuesta "seria, enérgica, con un programa radical" a una demanda popular, afirmó ayer el presidente Miguel de la Madrid, al hablar por tercer día consecutivo ante manifestantes en los Pinos." (63)

-
- (60) Diario "La Jornada" de 16 de octubre de 1985.- "Pronta Indemnización pide el CCE." Artículo sin firmar.
- (61) Diario "La Jornada" de 16 de octubre de 1985.- "La expropiación apoyada por la Cámara; PAN y PDM en contra", por Miguel Angel Rivera.
- (62) Diario "La Jornada" de 15 de octubre de 1985.- "El acto provoca inquietud y desconfianza, afirma Madáhuar". Por Emilio Lomas.
- (63) Diario "La Jornada" de 15 de octubre de 1985.- "La expropiación, respuesta a una demanda popular: M M H.", Por Víctor Avilés.

Como es de observarse, todas y cada una de las manifestaciones transcritas contienen diversos puntos de vista, y concluye la opinión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado expresando que, el acto expropiatorio fué para satisfacer un requerimiento popular, con lo que se confirma lo expresado líneas antes, ya que como se indicó, los grupos de presión y las opiniones públicas influyen de sobremanera con las decisiones políticas que asume el Gobierno Nacional.

Finalmente y para concluir este punto de nuestra tesis, podemos afirmar que si bien es cierto que la decisión de expropiar predios por el Presidente De la Madrid no satisfizo todos los intereses de los grupos que conforman la sociedad en que nos desenvolvemos, definitivamente, a pesar de la escasez de recursos económicos, si se procuró atender las necesidades de las mayorías y, principalmente de los damnificados, independientemente de las críticas y opiniones de infinidad de grupos de presión, siendo una decisión valiente por encima de todo la de desposeer a miles de influyentes y prepotentes personajes públicos.

Coincidimos entre más nos adentramos al tema, en la decisión presidencial, ya que, como oportunamente se vió, habiendo otras opciones que tal vez ofrecían a largo y mediano plazo soluciones atractivas y no exclusivamente de vivienda, seguramente no resultaban tan directas para solucionar la problemática de los damnificados.

4.2.- CONSECUENCIAS JURIDICAS.

Partiendo de la base que cualquier decisión, actitud ó pensamiento, produce repercusiones de diversas índoles, estaremos de acuerdo que es conveniente en estos momentos, analizar las

consecuencias jurídicas y sociales de la expropiación de inmuebles en el Distrito Federal.

En este orden de ideas, necesariamente debemos comenzar por estudiar las consecuencias jurídicas producidas por los actos desposesorios decretados por el Lic. De la Madrid en octubre de 1985.

Estas repercusiones, aunque no sean muchas en cantidad, son de vital importancia, además de la jurídica o legal, las históricas, ya que sentaron precedente en materia de vivienda en nuestro país. Ciertamente, la trascendencia histórica de las expropiaciones de predios y viviendas implica observar que en nuestro país, y mucho menos en nuestra ciudad capital, había existido un acto de esa magnitud y dimensión, porque si hay algo que se ha carecido en los últimos años y sobre todo por las clases marginadas, es de vivienda propia por este núcleo poblacional. Las clases populares por tradición, siempre habían realizado asentamientos irregulares en diversas zonas habitacionales de la capital, proliferándose en los últimos dos sexenios, y creando con ello un problema de difícil solución para el gobierno capitalino. Las "rentas congeladas", las "ciudades perdidas", etc... son algunos de los ejemplos a que nos referimos, y es que, con la llegada de tanta gente de provincia llena de ambiciones económicas, saturaron al Distrito Federal, agravando con esto los problemas ya inherentes a la misma ciudad de México como lo son además del de habitación, fuentes de trabajo, servicios de transporte, limpia y agua, etc...

Sin embargo, podemos asegurar que las casas que se otorgará a los damnificados de los terremotos de septiembre por parte del Gobierno Federal a través del Programa de Renovación Habitacional Popular para el Distrito Federal, no erradicará lo

problemas ya mencionados, pero sí se cumplirá por primera vez y sin distinción de personas, con el derecho que tienen los ciudadanos a la habitación y vivienda, y de esta manera se dará cabal cumplimiento por parte de nuestro gobierno, a una de las funciones administrativas que está obligado a realizar. De cualquier forma, sabemos que el Gobierno desde hace varios sexenios ha instrumentado diversos programas de vivienda, como son los que realiza EL FOVISSSTE, INFONAVIT ó ISSSFAM, pero siempre encaminados a beneficiar a un cierto grupo de la población (burócratas, miembros del Ejército ó empleados afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social), y en el presente caso, el único requisito, por demás natural, que se exigió para otorgar vivienda a los ciudadanos era que, se acreditara fehacientemente ser damnificado de los sismos.

Como se observa, las consecuencias históricas que producirá el decreto expropiatorio del Lic. Miguel de la Madrid, son de vital trascendencia en la política habitacional que ha seguido el gobierno mexicano, y los resultados alcanzados por esa decisión, no serán tan a largo plazo como habitualmente ha ocurrido, sino serán palpables al momento de finalizar su ejercicio el Programa de Renovación Habitacional Popular para el Distrito Federal en el mes de agosto de 1987, esto es, a 2 años apenas de ocurridos los temblores de 1985, con lo que habrá de quedar demostrado que en los momentos difíciles de crisis en nuestro país, estamos capacitados para resolverlos adecuadamente.

4.2.1.- ACIERTOS Y DEFICIENCIAS DE LOS DECRETOS.

Una vez analizadas las consecuencias históricas que producirán los decretos expropiatorios, como se mencionaba líneas atrás, nos es indispensable efectuar un análisis, aunque some-

ro, de las consecuencias jurídicas de los mismos decretos. Estas consecuencias las podemos resumir en dos grupos: el primero que destacará los aciertos que han tenido los decretos expropiatorios en un punto de vista legal, y el segundo, a contrario sensu, los errores o deficiencias que se tuvieron al promulgar los decretos de octubre de 1985.

Iniciando por el primer grupo, esto es los aciertos, consideramos que el primordial ha sido el terminar con el decreto de 1942 de las "rentas congeladas", que no tenía para cuando acabar con su vigencia por el temor a las consecuencias sociales que acarrearía. Mencionamos que se dió por terminado con ese decreto porque, aunque no se derogó, jurídicamente hablando, de hecho y en base a las acciones realizadas en su contorno, se acabó de una forma más efectiva al desposeer a los propietarios de inmuebles con "rentas congeladas" y que les resultaba más gravoso a los mismos dueños seguir manteniendo sus propiedades, así como a los inquilinos, aunque con un costo mayor pero acorde a la realidad en que vivimos, otorgarles mejores condiciones de vida. Efectivamente, las condiciones habitacionales que tenían los arrendatarios de "rentas congeladas" eran pobrísimas, sucias e insalubres. Y es que los propietarios no estaban dispuestos, y con justa razón, a efectuar obras de mantenimiento y de reparación a sus vecindades y edificios, si para esto no recibían ningún beneficio económico a cambio y sí implicaba una erogación por millones de pesos.

Como consecuencia de todo esto anterior, otro de los aciertos es que al desposeer a los propietarios de grandes vecindades y edificios, que era un grupo muy pequeño y sobre todo en su mayoría extranjeros, los inquilinos pasaran a ser propietarios de sus casas, lo que les permitirá un ahorro y un ingreso extra al Gobierno Federal, dando por resultado una reducción significativa en los costos de las nuevas casas que se ordenaron

construir por el Ejecutivo Federal.

Asimismo, dado el tipo y zona de construcción de las viviendas nuevas que se entregarán a damnificados, se regula de cierta manera toda la serie de asentamientos irregulares que habían realizado ciertos núcleos poblacionales, invadiendo predios de zonas residenciales con tal de poder continuar habitando en la capital y por consiguiente, ocasionando un grave perjuicio a todos los colonos de las colonias invadidas e inclusive a toda la población de la ciudad de México.

Ahora bien, los mismos decretos expropiatorios contienen algunos aciertos de carácter técnico que no hemos mencionado. Tales aciertos consisten en la depuración total de los predios expropiados, mencionando superficie, número oficial, región y manzana catastral, así como número predial. También cabe destacar que los decretos de expropiación fueron debidamente fundamentados y motivados, cosa que aunque debiera resultar natural en cualquier acto del gobierno de esta envergadura, constantemente apreciamos la falta de alguna de las dos características de legalidad indicadas. Sobre todo, cabe destacar que, la Ley de Expropiación prevee innumerable serie de causas que pudieran ser invocadas y aplicadas al problema de los sismos. Concretamente las fracciones I, III, V, X, XI y XII del artículo 1º de dicha ley, justificaron plenamente la expropiación llevada a cabo por el Lic. De la Madrid.

Pero no bastando la anterior fundamentación, se recurrió inclusive hasta el Código Civil Federal, a su artículo 836, que a la letra dice: "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla, y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo", con lo que se aseguró y reafirmó la legitimidad y validez jurídica

necesaria para la expropiación.

Finalmente como cosa positiva, hay que mencionar que el decreto contiene todos los puntos indispensables para que pueda ser válido, y en los artículos tercero, quinto y séptimo, cumple cabalmente con esos requisitos. Respectivamente se indican en esos artículos, el momento de ocupación ó disposición de los inmuebles expropiados por el Ejecutivo Federal, y a través de que autoridad se realizarán los actos mismos de ocupación; la indemnización que se debe cubrir a los afectados y el plazo en que habrá de cumplirse; por último, la orden de notificar personalmente a los afectados, invocando para el caso de desconocimiento de domicilio, al artículo 4º de la Ley de Expropiación. Por todo lo anterior, se puede ver que el Gobierno Federal en esta ocasión resultó cuidadoso de no incurrir en errores jurídicos que dieran pie a futuros amparos de los afectados y con esto, se interfirieran los trabajos de reconstrucción de viviendas para damnificados.

Sin embargo, a su vez el decreto presentó algunas deficiencias que, aunque se llegaron a subsanar, sentaron un precedente de incompetencia hacia las autoridades del Departamento del Distrito Federal, y por consiguiente, un desprestigio total hacia el Presidente Miguel de la Madrid y su grupo de colaboradores. De hecho, creemos que jurídicamente el decreto de expropiación carece de deficiencias, pero técnicamente, sí resultaron evidentes para la población los muchísimos errores que contenía el primer decreto de 11 de octubre de 1985.

Sin ir más lejos, ese decreto contenía expropiaciones de predios residenciales, algunos en Avenida Paseo de la Reforma y colonia Juárez por mencionar algunos, terrenos que sin duda no cumplían con las directrices señaladas para la reconstrucción de vecindades, tal y como lo había ordenado el señor Pre-

sidente. Obviamente, con tan poco tiempo para realizar las investigaciones, inspecciones y peritajes correspondientes, se dió lugar a errores que como ya señalamos, indicaron incompetencia por parte de las autoridades capitalinas. Además, como se mencionó en capítulo anterior, los planos catastrales de la ciudad de México, evidenciaron atrasos notables para una ciudad de primer orden a nivel mundial como en la que vivimos, y que inclusive, costó el puesto a los C. Delegados encargados de efectuar las expropiaciones dentro del ámbito de su jurisdicción.

En fin, concluyendo este punto del capítulo, aseguramos que fueron mayores los aciertos jurídicos de los decretos expropiatorios que las fallas que en esa materia pudieran tener, pero efectivamente resultaron evidentes ciertas deficiencias de orden técnico en las expropiaciones, que aunque oportunamente fueron subsanadas, quedaron como imagen de las autoridades y gobierno capitalino y su consiguiente desprestigio a nivel nacional.

4.3.- CONSECUENCIAS SOCIALES.

Con este punto de nuestra tesis creemos entrar de lleno a lo más importante de análisis de la misma, ya la vez lo más apasionante ya que toda la población del Distrito Federal de alguna u otra forma, ha resentido las repercusiones sociales de las expropiaciones masivas de 1985, a veces para bien y en otras para mal, pero definitivamente, son consecuencia palpables para todos los capitalinos.

Ahora bien, este punto lo hemos subdividido en tres apartados de la siguiente manera: el primero titulado "Situación de los afectados por los decretos", ya que es importante esbozar las

consecuencias sociales sufridas por los expropiados, debido principalmente a que la gran mayoría generalmente pensamos sólo en el grupo de damnificados, pero nunca nos detenemos a pensar en el sentir de los desposeídos de alguna propiedad, injustificada o justa, pero desposesión, lo que les implica a los afectados la pérdida de un inmueble, la salida de su patrimonio familiar del mismo, y la forma en que serán retribuidos por ese acto expropiatorio. A la vez, también procuraremos analizar en forma imparcial el beneficio o perjuicio sufrido por los afectados; si en realidad se les ayudó o se les perjudicó con quitarles sus propiedades y la aplicación que se realizaría a las vecindades cumpliendo un "programa emergente" por el Gobierno Federal.

El segundo punto consiste en analizar las consecuencias sufridas por los damnificados de los terremotos de 1985, observando las cargas económicas nuevas para este grupo poblacional, las responsabilidades que consecuentemente se les acarrearon y el cambio total que sufrieron en sus vidas cotidianas al ser obligados a vivir en pequeños cuartos de lámina en lo que se llevan a cabo los trabajos de reconstrucción.

Por último, efectuamos un apartado que lo denominamos "Beneficio Social", pero ya no dirigido a los protagonistas de la expropiación, afectados y damnificados, sino más bien a nivel general de toda la población capitalina, si en verdad se realizó un beneficio colectivo y no solamente para un grupo determinado de personas, o si en realidad se dañó a gran parte de la población de la capital en aras de ayudar al grupo de damnificados y de pago remunerativo a los afectados.

En fin, pretendemos con este punto final de nuestra tesis abarcar las consecuencias sociales, tanto de afectados, como de damnificados y público en general para, posteriormente con-

cluir en forma adecuada las enseñanzas que nos ha dejado el estudiar el problema de las expropiaciones realizadas a bienes inmuebles del Distrito Federal con motivo de los terremotos de 19 y 20 de septiembre de 1985, ordenadas por el Gobierno Federal como programa de emergencia.

4.3.1.- SITUACION DE LOS AFECTADOS POR LOS DECRETOS.

Justo como lo comentábamos en el punto anterior en el que esbozábamos de que trataría esta parte final del cuarto y último capítulo de nuestra tesis, es escasa la forma en que nos detenemos a meditar acerca de la situación que se guarda respecto de los afectados por los decretos expropiatorios multirreferidos. Nuestra intención es procurar un pequeño análisis de esa situación y ver hasta que grado se les perjudicó en sus propiedades a los expropiados. Para resolverlo, nos vemos obligados a recurrir un poco a un análisis histórico de las circunstancias que privaban entre los afectados, de tal manera, que es conveniente indicar la forma en que la gran mayoría de ellos adquirieron los edificios y vecindades que fueron expropiados.

En realidad, gran parte de los propietarios de edificios y vecindades de renta las habían adquirido por vía de la sucesión, testamentaria o intestados de sus familiares, por lo que al adjudicárseles no tenían otro camino más que continuar con las rentas congeladas que privaban por decreto presidencial desde 1942. Y es que resulta que en algún tiempo en la ciudad de México, antes de la Segunda Guerra Mundial, era un negocio bastante lucrativo el de rentar departamentos y cuartos de vecindad para personas de escasos recursos que se venían a la capital en busca de fortuna. Pero ya con el decreto de congelación de rentas, el que obligaba a los propietarios a no aumentarla, dejó de ser negocio para pasar a ser una carga fiscal y econó-

mica, sobre todo a partir de la década de los setentas. Por tal razón, los propietarios actuales, que repetimos muchos las habían heredado, ya se veían imposibilitados a mantenerlas en buenas condiciones, e incluso, muchas se encontraban en total estado de abandono y suciedad siendo foco de grandes epidemias y enfermedades, algunos llegando al grado de ni pararse siquiera a cobrar la renta mensual.

Ante este panorama bastante contrario a los intereses de los propietarios, podemos afirmar que se les benefició con el decreto expropiatorio, sobre todo desde el punto de vista económico, toda vez que al serles expropiados sus inmuebles, los afectados por ley, tienen el derecho a ser indemnizados por el Gobierno Federal, porque si bien es cierto que el valor base que se toma para efectuar la indemnización es el catastral ó fiscal, mismo que resulta ser muy inferior al valor comercial, también resulta cierto que, muchas de las viviendas no merecían siquiera tener un valor catastral asignado, tomando en cuenta lo antiguo de las construcciones, el que estaban con inquilinos con rentas de 50, 40 ó menos pesos mensuales como pago de la misma, y la situación actual tan difícil en el sentido de vender inmuebles arrendados, lo que nos conduce a pensar que el dinero que se está pagando en la actualidad a los afectados en vía de indemnización por parte del Gobierno Federal, incluso con intereses al tipo bancario por todo el tiempo que este insoluta la deuda, es más que justo por la desposesión que se originó a sus bienes, y que muy probablemente les reditúa mayores ganancias que el valor intrínseco de los inmuebles expropiados.

Manifestamos lo anterior con mucha seguridad ya que, como vimos en el capítulo anterior, para el pago de las indemnizaciones a los afectados, el Gobierno instrumentó la forma de pago de éstas a través de los BORES o bonos de reconstrucción, los

que les serán pagados en / años a partir de 1986, con la ventaja de generar intereses bancarios lo que no producirá un mayor menoscabo en el patrimonio de los expropiados que no sea el propio del acto expropiatorio.

Resumiendo todo lo señalado, creemos firmemente que la expropiación de edificios y vecindades resultó muy favorable para los expropietarios de las mismas, puesto que percibirán la mayoría de ellos, más ganancias de índole económico que las que percibían de las rentas que les pagaban los inquilinos, con lo que resultaron beneficiados enormemente los supuestos afectados de los decretos expropiatorios de octubre de 1985, contrariamente a lo que nos podríamos imaginar por la naturaleza misma de lo que significa la expropiación.

4.3.2.- REPERCUSIONES PARA LOS DAMNIFICADOS.

Creemos que el grupo social denominado "damnificados" a raíz de los temblores de septiembre de 1985, merece especial atención en su análisis y desarrollo de las consecuencias sufridas por los mismos. De tal forma, procederemos a mencionar la situación nueva que vive el grupo, en el sentido de que pasaron a ser propietarios en lugar de inquilinos, como lo habían sido durante muchísimos años.

En realidad, e independientemente de los daños materiales sufridos por los damnificados con los sismos, pensamos que dentro de todo lo posible, se elevó el nivel de vida de este grupo comunitario, ya que la mayoría vivía en habitaciones faltas de sanitarios, cocinas, récamaras, etc... además de un estado totalmente insalubre e inadecuado para el desarrollo social de los jóvenes que las habitaban, ya fuera por lo viejas de las construcciones ó como se ha dicho varias ocasiones en este

trabajo, por lo barato que pagaban de renta y que no representaba ningún beneficio económico a los propietarios, razón de peso para apreciar que nadie está dispuesto a invertir su dinero sin recibir una adecuada remuneración ó contraprestación a cambio. Lo único cierto es que las vecindades que ocupaban los damnificados antes de la calamidad de septiembre de 1985, no ofrecía ningún atractivo para los propietarios ni para los inquilinos, dado el estado de conservación de las mismas.

Sin embargo, y muy aparte de lo ya indicado, lo barato que les resultaba a los damnificados la vivienda para sus familias fué un punto muy importante que se tenía que salvar por parte del Gobierno para poder llevar a cabo el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular. Efectivamente, la gente no se conformaba con que les fueran a construir casas prototipo en los lugares donde habían vivido por muchos años, sino que querían que esas viviendas les fueran obsequiadas por el Gobierno Federal, cuestión que resultaba imposible, porque no se tenía la capacidad financiera suficiente para sufragar el inmenso gasto que implicaba la reconstrucción. El acuerdo que se tomó al respecto y con el que quedaron más satisfechos los damnificados era que ellos pagarían sus propias casas, pero con un programa de financiamiento preferencial, inclusive menor al llamado de interés social, y a un mediano plazo, tomando como base para el pago de las viviendas, el salario mínimo general vigente en la zona económica de la capital. Con esta solución, se conciliaron los intereses tanto del Gobierno Federal como de los damnificados, solidarizándose estos con el organismo denominado Renovación Habitacional Popular, encargado de ejecutar el Programa del mismo nombre, y señalando los requisitos y directrices para el otorgamiento de las casas prototipo a los mismos damnificados.

Ahora bien, consideramos muy cómoda la postura de los damnifi-

cados respecto del pago de sus casas, porque si bien es cierto que antes de los terremotos de septiembre de 1985, su costo por renglón de habitación era como promedio de \$4,500 como renta mensual, también lo es que por un precio mensual un poco mayor, tendrán acceso a casa propia para sus familiares, lo que era imposible imaginar hasta antes de los mencionados temblores. Y es que la zona económica más accesible en materia de vivienda en el área metropolitana, eran los alrededores de la ciudad de México (Cuautitlán, Ecatepec, Lechería, Nezahualcóyotl, etc...), zonas que quedaban muy alejadas de los centros de trabajo de los padres de familia, además del arraigo social del barrio para innumerables familias que tenían más de 40 ó 50 años de habitar en esas zonas devastadas por el temblor. Por esta razón aseveramos que resultó beneficioso todo el programa de arraigo vecinal del Gobierno Federal, respetando a los damnificados las colonias que habitaban hasta antes del terremoto de 19 de septiembre de 1985.

También creemos que el Gobierno Federal benefició a los damnificados, además de darles vivienda y respetar sus lugares originales de asentamiento antes de los sismos, con los estímulos fiscales que por escrituración y traslado de dominio se les excentó en el pago de esas cargas económicas. Resulta obvio ver que cualquier compraventa de un inmueble implica una serie de gastos inminentes e inherentes al mismo acto o transacción, y en muchos casos del orden alrededor de los 600 mil pesos de un inmueble con costo aproximado de 4 millones. En el caso concreto, la mayoría de las viviendas construidas por Renovación Habitacional Popular tenían un costo de 4 millones de pesos, lo que forzosamente implicaba a cada familia de damnificados a pagar alrededor de 600 mil pesos por gastos de escrituración y traslado de dominio, pero el mismo Gobierno Federal, acertadamente, eximió a los mismos al pago de esas cantidades como ayuda ó estímulo fiscal en respeto a la concertación de

pueblo y gobierno en el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal, labor que aunque desuual, es sumamente plausible para la Administración Pública Federal.

Es así como además de los beneficios naturales de índole social que recibieron los damnificados con la entrega de viviendas dignas por parte del Gobierno Federal, existieron otras repercusiones positivas para los afectados de los sismos de 1985 de parte del Presidente De la Madrid, como las ya mencionadas de estímulos fiscales, financiamiento preferencial en el pago de las casa prototipo, y uno muy importante el respeto al arraigo vecinal de los damnificados en la construcción y distribución de viviendas por parte de Renovación Habitacional Popular.

4.3.3.- BENEFICIO SOCIAL.

A efecto de desarrollar este punto final de la tesis, acudimos a los resultados finales dados a conocer por el Organismo Renovación Habitacional Popular al haber concluido la fase I del Programa Emergente del mismo nombre en la Reunión de Evaluación del citado Programa el 31 de marzo de 1987. Asimismo, recurrimos a la "Síntesis de la Memoria del Programa de Octubre de 1985 a Marzo de 1987", publicada por Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal. De tal forma, los resultados que plasmaremos aquí y que resultan de un evidente beneficio social para todos los habitantes de la capital y en especial los damnificados, fueron obtenidos directamente del organismo encargado de producirlos por instrucciones del Ejecutivo Federal.

En base a estos documentos, mencionamos primeramente que en las zonas afectadas por los sismos de 1985, resultaron alrede-

dor de 250,000 damnificados, y se dañaron dentro de un perímetro de 49 Km2 correspondiente a las Delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, el 60, 34 y 6% respectivamente de toda la vivienda de cada una de ellas, cuestión medular de reconstrucción por parte de Renovación Habitacional Popular. "Las viviendas atendidas tenían, antes del sismo, una superficie promedio de 22 m2 y un 79% de ellas con superficies menores a los 40 m2. En relación a servicios el 63% de la población no tenía baño propio y el 29% compartía cocina. Aún contando con la infraestructura de agua y drenaje, en la mitad de los casos el servicio era deficiente. Además, presentaban deterioro grave en un 25%, regular en un 62% quedando 18% inhabitables después del temblor. Como puede observarse, la vivienda anterior estaba por debajo de cualquier norma de habitabilidad.

El 97% de los habitantes rentaban su vivienda, pagando en promedio 4,500 pesos mensuales, lo que representa 9% de un salario mínimo. Cabe notar que un 30% de la población pagaba por debajo de 500 pesos mensuales de renta. La población afectada está constituida por familias maduras con 4.6 miembros en promedio y un ingreso familiar de 2 salarios mínimos. La gran mayoría tienen más de 30 años de residir en la zona y sus relaciones sociales y económicas se encuentran integradas al mismo sitio; trabajando y viviendo en su mismo barrio un 37% de los beneficiarios" (65).

Apreciamos de los datos señalados, que las condiciones de vida para los habitantes de las zonas dañadas por los sismos, resul

(65) "Síntesis de la Memoria del Programa. Octubre 1985 -
Marzo 1987". p. 1.

taba infrahumano e insalubre, lo que era resultado de los arrendadores de las vecindades que nunca invertían un peso en mejoramiento, mantenimiento o reconstrucción de sus propiedades porque, como lo mencionamos oportunamente, era incosteable para los propietarios dada la gran inversión y la escasa productividad que obtendrían a la larga.

También Renovación Habitacional Popular tuvo que establecer una estrategia ó política a seguir para poder dar cabal cumplimiento al Programa encomendado. "Su mandato inicial fué la reconstrucción de 42,000 viviendas, con el apoyo de organismos no gubernamentales y fundaciones que construirían 2,437 viviendas más. La cobertura del programa se amplió en el tiempo para incluir a población damnificada de bajos ingresos de otros programas, habiéndose realizado al término del programa un total de 48,000 viviendas". (66)

Dentro de tales circunstancias y directrices, "las obras se iniciaron en su fase intensa en abril de 1986 y se concluyen en abril de 1987. En trece meses se demolieron y construyeron nuevamente 39,790 viviendas, más la construcción de 2,300 viviendas prefabricadas; se repararon y rehabilitaron 4,210 viviendas y se reconstruyeron 2,500 viviendas en aproximadamente 200 edificios catalogados como monumentos históricos". (67)

En ese orden de ideas, las conclusiones que presenta el organismo Renovación Habitacional Popular consiste en lo siguiente:

(66) Idem anterior.

(67) Idem anterior. p. 6.

"El Programa Renovación Habitacional Popular de la ciudad de México en un plazo de 19 meses a partir de los sismos reconstruyó y construyó 48,800 viviendas, preservando la estructura social de la comunidad, la trama y arquitectura del Centro Histórico.

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

Con la realización del Programa se demostró que se puede reutilizar el espacio urbano de manera económica y socialmente viable. Es mucho mejor en términos financieros y sociales garantizar la permanencia de los grupos populares y medios en los centros, que permitir su gradual expulsión a la periferia en donde la misma vivienda con los mismos servicios costaría diez veces más.

En términos de planeación y administración de la función pública, la emergencia de los sismos y la energía con que la población demandó soluciones, permitió hacer cosas que antes aunque se veían necesarias se consideraban imposibles. La creación de un organismo de duración temporal, independiente, con metas y fuentes de financiamiento claramente definidas puede llevar a buen término intervenciones urbanas que requieran un ágil interacción entre lo constructivo, lo financiero y lo social.

En síntesis, este programa constituye un gran esfuerzo de intervención y revitalización de la zona central de una ciudad".
(68)

(68) Idem anterior. pp. 14 y 15.

Finalmente, el beneficio social de la reconstrucción del Distrito Federal se aprecia en las palabras pronunciadas por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho Solís, en la reunión de Evaluación del Programa de Renovación Habitacional Popular, que tuvo lugar en el predio de Peralvillo Núm. 54, colonia Morelos, en la ciudad de México, D.F., el 31 de marzo de 1987, y que a continuación trascribimos en su parte medular.

"Las cifras de Renovación Habitacional Popular hablan por sí mismas: 250,000 damnificados resolvieron su problema de vivienda. En promedio, duplicaron su espacio de habitación; si el 63% carecía de servicios sanitarios, hoy todos lo tienen. El 97%, que antes rentaba su vivienda, es hoy propietario de una vivienda digna. De vivir en los barrios más pobres, hoy tienen condiciones mejores a la media del Distrito Federal.

Se reconstruyó en el mismo lugar; se respetaron los empleos y la identidad cultural. En el momento de mayor intensidad del trabajo, el programa generó 114,000 empleos directos y tuvo que resolver el problema de vivienda provisional de 41,000 familias que vivían fuera de sus predios. Participaron 1,350 empresas privadas, en su mayoría, de tamaño pequeño y mediano.

El 13 de mayo, con la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, Gobierno y sociedad nos comprometimos a terminar, en 10 meses, el programa de 44,437 viviendas y accesorias, de las cuales 42,000 correspondían directamente al organismo y 2,437 a los grupos independientes.

Una vez que Renovación Habitacional ha cumplido con sus metas iniciales, apoyará la terminación de las viviendas de los grupos independientes y de 4,000 viviendas adicionales que se incorporaron recientemente para atender necesidades sociales,

como las viviendas contiguas a este sitio en las que se alojará a los vecinos del Plan Tepito.

Ha habido múltiples problemas. En una acción que se desarrolló en 3,000 frentes de construcción, dispersos en 49 kilómetros, bien pudo haber errores. Pero hay seguridad en las construcciones, calidad en las viviendas, se cumplieron los compromisos, y el programa, no obstante que hoy inicia su liquidación, otorgará garantía de 6 meses para la plena tranquilidad de cada familia." (69)

En síntesis por todo lo anterior, hay que denotar el gran beneficio social producido no sólo a los 250 mil damnificados, sino a toda la población capitalina, ya que es trascendente destacar que el panorama que presentaba la capital antes y durante el terremoto sobre todo, era desolador, puesto que había vecindades en las que uno no se explicaba como podía vivir gente allí por lo precario de las construcciones y lo insalubre de las mismas. Como ejemplo, bástenos recordar la colonia Doctores en la que existía infinidad de vecindades casi cayéndose y que no contaban con servicios. Actualmente, después de la expropiación, el panorama es distinto, porque aunque no son las grandes casa las viviendas de los damnificados, ciertamente sí resultan más dignas y acordes a la realidad de nuestra ciudad y nuestro nivel de vida.

Efectivamente no se ha concluido la labor del gobierno de otorgar el derecho a la vivienda a los habitantes de México, pero ha sentado un gran precedente en la materia y que está a la

(69) "Reunión de Evaluación del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal". Publicado por Renovación Habitacional Popular, Departamento del Distrito Federal y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. 31 de marzo de 1987.- p. 4.

vista de todo el mundo que, cuando hay disposición hacia el trabajo, se pueden cumplir las obligaciones estatales en un clima de concierto entre el pueblo y sus gobernantes.

5.- CONCLUSIONES.

I.- Desde la Constitución de Apatzingan en 1814, la expropiación ha sido regulada en el sistema jurídico mexicano, y aunque ha sufrido algunos cambios técnicos en su descripción a través de las diversas legislaciones que la han contemplado, como el concepto de "justa compensación", "previa indemnización" y "mediante indemnización", la esencia de la expropiación no ha sido alterada a pesar de que, con los cambios sociales ocurridos en nuestro país, se ha modificado el concepto de propiedad privada, y por consiguiente se podría pensar que la expropiación también fuera acorde con esas transiciones.

II.- En materia de expropiación, al acudir al juicio de amparo como recurso contra la misma, no procede otorgarse la suspensión provisional, pues así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de diversas Ejecutorias en este sentido, y tal criterio obedece a que la utilidad pública dicta la ocupación y la ejecución de las obras necesarias para su destino en forma inmediata del inmueble expropiado, ya que de no ser así, perdería efectividad la figura misma de la expropiación, y la utilidad pública estaría sujeta a la voluntad de recurrir al juicio de garantías por parte de los particulares afectados, y consecuentemente las obras de beneficio colectivo se tardarían demasiado en aplicarse.

III.- Existen diversas y múltiples definiciones de expropiación, pero todas ellas coinciden en mencionar en sus conceptos definitorios los elementos esenciales de la misma. A nuestro particular modo de entenderla, la expropiación por causa de utilidad pública, es aquél acto administrativo de soberanía del Estado, por el cual éste adquiere un bien de un particular para producir un beneficio a la colectividad, otorgando a cambio una contraprestación en dinero al afectado dentro del tér-

mino de diez años a partir de la fecha de la declaratoria correspondiente, realizada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, a fin de otorgarle la legalidad requerida por la Ley de la Materia.

IV.- A pesar de mantener diversos puntos similares en su ejecución y concepción general, la nacionalización y la expropiación son dos figuras jurídicas distintas. Así, a la nacionalización se le concibe como figura eminentemente socialista, y se le define como "la transformación en un interés público de orden superior de un bien determinado o de una cierta actividad, que son o pueden ser un medio de producción de circulación en el amplio sentido del término, en bien o en actividad de la colectividad -Estado, comuna o cooperativa-, con miras a su utilización inmediata o futura en el interés general y no en el privado. En cambio, la expropiación es el acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. En este orden de ideas, la diferencia radical entre nacionalización y expropiación es que, la primera atiende principalmente a la desposesión de los medios de producción de los particulares, en otras palabras, resulta ser la expropiación del mundo socialista. Contrariamente a esta, la expropiación, tal y como se conoce en el mundo capitalista, desposee a los particulares de sus propiedades privadas, sin atender a que sean estos medios de producción, sino más bien de que estos sean inmuebles que produzcan al ejecutarse un beneficio colectivo. De tal forma, por eso nos resulta frecuente hablar de nacionalización bancaria ó de la energía eléctrica y no decimos expropiación bancaria, y por tal motivo mucho se mencionó en los sexenios de Echeverría y de López Portillo, de una socialización del país a sus medios de producción.

V.- El problema de la habitación en la ciudad de México hasta antes del terremoto de septiembre de 1985, era un problema sumamente complejo. Por un lado, existía una gran escasez al respecto que lo hacía caro y malo por la inmensa demanda de toda la sobrepoblación que existe en la capital. A su vez, la poca vivienda que había, estaba afectada en su mayoría por el decreto de congelación de rentas, lo que implicaba que los inquilinos pagaban como renta la irrisoria cantidad de \$50,00 ó a veces menos, con lo que los propietarios de las vecindades las tenían en un estado deplorable de conservación y mantenimiento, dado el poco producto que recibían de las mismas y con lo que no se aventuraban a invertirles ningún dinero para restaurarlas, lo que consecuentemente repercutía en los inquilinos que vivían en condiciones muy precarias, inseguras e insalubres.

VI.- Por las mismas circunstancias que prevalecían en cuanto a vivienda se refiere en la ciudad de México, y con los sismos de 19 y 20 de septiembre de 1985 que las recrudecieron, la expropiación de los inmuebles en el Distrito Federal decretada en octubre del mismo año, resultó ser un acto necesario e indispensable que procuraría resolver los problemas habitacionales en la capital.

VII.- Los habitantes capitalinos inmediatamente después de la calamidad de los terremotos, demandaron ante el Lic. Miguel De la Madrid a través de los diversos grupos de presión y los partidos políticos, con excepción del de Acción Nacional, la solución real y concreta a todo el problema de vivienda que se vivía en la ciudad de México, Distrito Federal.

VIII.- La primera acción concreta de Gobierno Federal para solucionar la problemática habitacional en la capital del país, fué instrumentar un Programa Emergente de Renovación Ha-

bitacional Popular para el Distrito Federal, y de un organismo creado ex-profeso para ejecutar las obras de construcción de viviendas denominado de igual manera.

IX.- Como segundo paso ordenado por el Presidente De la Madrid para la aplicación del Programa de Renovación Habitacional, fué decretar en el mes de octubre de 1985 la expropiación de más de 5,000 predios afectados por los temblores de septiembre del mismo año en la ciudad capital, con lo que se preparó toda la situación jurídica que debía de prevalecer para las labores de reconstrucción.

X.- La expropiación fué decretada en forma legal cumpliendo todos los requisitos indispensables para su sustanciación y tramitación, a efecto de evitar posibles juicios de amparo por parte de los afectados, que impidieran el buen curso de la misma ya en etapas meramente de ejecución y reconstrucción sobre todo.

XI.- Sin embargo, el decreto expropiatorio de 11 de octubre de 1985 adoleció de fallas técnicas concretamente, ya que el marco jurídico en el que se fundamentó fué el adecuado. Dichas fallas técnicas consistieron principalmente ó exclusivamente en la equivocación de expropiación de predios que no habían sido afectados por los terremotos, y esto se debió a los errores catastrales de los planos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, de los que en su momento se llegó a decir que contaban con un atraso de más de 10 años.

XII.- Los afectados de las expropiaciones resultaron beneficiados a la larga. Efectivamente, los propietarios de los inmuebles expropiados carecían de cualquier interés respecto de sus propiedades ya que, no recibían ningún beneficio económico de las mismas ya que en su mayoría estaban afectados por

el Decreto de Congelación de Rentas, y por lo tanto, eran más las erogaciones, tanto fiscales como económicas, que tenían que efectuar para continuar manteniendo la propiedad de las vecindades. En cambio, con la expropiación serían oportunamente indemnizados los afectados, y con los debidos intereses que les serán pagados durante todo el tiempo que este insoluta la deuda gubernamental. A pesar de que el valor base para indemnizar lo es el catastral o fiscal, mismo que es sumamente menor al comercial, definitivamente creemos que recibirán un mayor beneficio económico con esa cantidad que les paguen a los expropietarios, que la cantidad que recibirían como rentas por concepto de alquiler de las vecindades.

XIII.- También consideramos que los damnificados fueron sumamente beneficiados con las expropiaciones, ya que aunque tendrán que pagar por ellas, en la actualidad contarán con casa propia más de 4,000 familias que, antes del temblor del 19 de septiembre, no soñaban siquiera en algo parecido a las casas prototipo entregadas por el Gobierno Federal. Además de lo anterior, es evidente que el nivel de vida de los damnificados aumentó considerablemente, al grado de contar actualmente con vivienda salubre y digna, y formar con ella un patrimonio familiar superior al imaginado por otros grupos sociales marginados de este Distrito Federal.

XIV.- El organismo denominado Renovación Habitacional Popular para el Distrito Federal, encargado de la ejecución del programa emergente del mismo nombre, es de los pocos que han llegado a cumplir puntualmente con los fines y metas trazados por el Lic. De la Madrid, justificándolo con esto su existencia y ratificando con ello que resultó mejor la decisión de expropiar que la opción de descentralizar por los resultados palpables en corto plazo que se produjeron con la expropiación.

XV.- Finalmente, consideramos adecuada la expropiación de los inmuebles en la capital en octubre de 1985, dadas las circunstancias que prevalecían antes, durante y después de los terremotos de ese año. Creemos que es de las pocas ocasiones que el Gobierno Federal cumplirá con la obligación de otorgar el derecho a la vivienda digna de sus gobernados.

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

- Acosta Romero, Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa,S.A.- 6ª Edición actualizada.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.- "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo".- Editorial Porrúa,S.A.- 1ª Edición.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.- "Las Garantías Individuales".- Editorial Porrúa,S.A.- 15ª Edición.
- Castro, Juventino V.- "Lecciones de Garantías y Amparo".- Editorial Porrúa,S.A.- 1ª Edición.- México, 1974.
- Chinoy, Ely.- "La Sociedad, una Introducción a la Sociología".- Fondo Cultural Económico.- 1ª Edición, 3a Reimpresión.
- De la Cueva, Mario.- "La Idea del Estado".- Editado por la Dirección General de Publicaciones de la U.N.A.M.- 2ª Edición.- México, 1980.
- Escrache, Joaquín.- "Diccionario de Legislación y Jurisprudencia".- Editorial Temis.- Bogotá, 1977.
- Faya Viesca, Jacinto.- "Administración Pública Federal".- Editorial Porrúa,S.A.- 1ª Edición.- México, 1979.
- Fraga, Gabino.- "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa,S.A.- 15ª Edición.

- Katzarov, Konstantin.- "Teoría de la Nacionalización (el Estado y la Propiedad)".- Traducción por Héctor Cuadra M.- Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M.- 1ª Edición en español.- México, 1963.
- Landarrece Obregón, Juan.- "Expropiación Bancaria y Control de Cambios".- Editorial JUS.- 1ª Edición.- México, 1984.
- Medin, Tzvi.- "Ideología y Praxis Política de Lázaro Cárdenas".- Siglo Veintiuno Editores.- 12ª Edición.- México, 1985.
- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo".- Librería de Porrúa Hnos. y Cía.,S.A.- 5ª Edición.
- Silva Herzog Flores, Jesús, González Avelar, Miguel y Cortinas Pélaez, León.- "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda".- Editorial Porrúa,S.A.- 1ª Edición.- México, 1977.
- Tello Macías, Carlos.- "La Nacionalización de la Banca en México".- Siglo Veintiuno Editores.- 2ª Edición.- México, 1984.
- Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México (1808 -1985)".- Editorial Porrúa,S.A.- 13ª Edición.
- Timasheff, Nicolás S.- "La Teoría Sociológica".- Fondo de Cultura Económica.- 1ª Edición en español, 5ª Reimpresión.- México, 1971.
- Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.- Editorial Porrúa,S.A.- 1ª Edición.- México, 1984.

- Jurisprudencia 1917-1965 y tesis sobresalientes 1955-1965.- Actualización Administrativa I (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).- Compilación: Burrieta Mayo, Francisco.- Mayo Ediciones.- México, 1967.
- "Palabras y Documentos Públicos de Lázaro Cárdenas, mensajes, discursos, declaraciones, entrevistas y otros documentos 1928 /40.- Volumen I.- Siglo Veintiuno Editores.- 1ª Edición.- México, 1985.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Constitución General de la República.
- Ley de Expropiación.
- Revista "Proceso", número 468.- 21 de octubre de 1985.
- "La Jornada".
- "El Día".
- "Ovaciones".
- Suplemento "Metrópoli" de "El Día".
- "Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad particular que se señalan". Publicado en el Diario Oficial de la Federación de los días

11, 21, 22 y 23 de octubre de 1985.

- "Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal".- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1985.

- "Acuerdo por el que se establecen las reglas para el pago de la indemnización por la expropiación de los predios ordenada por decreto, así como las características de la emisión de los Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal (Bores D.F.) y procedimientos para efectuar dicho pago".- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1985.

- "Informe Final de la Comisión Metropolitana de Emergencia".- Publicado en "Ovaciones" del 20 de diciembre de 1985.- Edición Vespertina.- Sección "B".

"Reunión de Evaluación del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal el 31 de marzo de 1987".- Publicado por el Departamento del Distrito Federal, Renovación Habitacional Popular y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- "Síntesis de la Memoria del Programa. Octubre de 1985-Marzo 1987". Publicado por Renovación Habitacional Popular.