



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

**EFFECTOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION
DE PREDIOS AFECTADOS POR LOS SISMOS
EN LA CIUDAD DE MEXICO EN SEPTIEMBRE
DE 1985**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALMA ROSA SALAZAR CRUZ**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

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

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

DER 967

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA
DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS
DE MÉXICO EN SEPTIEMBRE
DE 1985

ESTUDIOS

DE ECONOMÍA

DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

DE MÉXICO

A Melissa, por su gran ternura;
porque algún día pueda leer mi
trabajo.

A mi Madre, a mi Padre, en favor de quienes
he realizado mi mayor esfuerzo; gracias por
su apoyo y por su interés porque sus hijos
nos superáramos.

A mis hermanos, por su solida -
ridad incondicional.

A mi hermano Galicio, de quien tomé el ejemplo
de la dedicación y la tenacidad.

A mis amigos, compañeros, profesores de nuestra querida Universidad, y a todas y cada -- una de las personas que con su apoyo y confianza depositada en mí, hicieron posible la realización de este trabajo.

A el Lic. Profesor, Felipe Hernández Chamú, mi agradecimiento por -- su confianza, consejos, sugerencias y críticas oportunas en el desarrollo de este trabajo.

A Mauri, por la amistad que nos une.

DEMIAN:"...Para nacer se tiene que
romper un mundo..." HERMANN HESSE.

EFFECTOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION DE PREDIOS AFECTADOS POR
LOS SISMOS EN LA CIUDAD DE MEXICO EN SEPTIEMBRE DE 1985.

SUMARIO

EFFECTOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION DE PREDIOS AFECTADOS POR
LOS SISMOS EN LA CIUDAD DE MEXICO EN SEPTIEMBRE DE 1985. Pag.

INTRODUCCION.....3

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION.

A.-Antecedentes en Diversos Países.....7

B.-Antecedentes en México.....12

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.

A.-Generalidades de la Expropiación.....17

B.-Fundamento Constitucional.....25

CAPITULO III

DECRETO DE EXPROPIACION DE PREDIOS AFECTADOS POR LOS SISMOS EN
LA CIUDAD DE MEXICO EN SEPTIEMBRE DE 1985.

A.-Causas que Originaron el Decreto Expropiatorio.....36

B.-El Decreto Expropiatorio.....45

C.-Efectos jurídicos Generales.....62

D.-Efectos Jurídicos Particulares.....69

E.-Efectos Socio-Económicos.....80

CAPITULO IV

DEFENSAS DEL PARTICULAR EN CONTRA DEL DECRETO DE EXPROPIACION DE PREDIOS AFECTADOS. Pag.

A.-Recursos para Combatir el Decreto Expropiatorio.....	86
B.-Etapas Procesales.....	90
C.-El Juicio de Amparo como Última Instancia de Defensa con - tra el Decreto Expropiatorio.....	98
D.-Etapas Procesales.....	102

CAPITULO V

CASOS ESPECIFICOS DE PREDIOS AFECTADOS QUE FUERON EXPROPIADOS Y SUS EFECTOS JURIDICOS.....	104
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	118
HEMEROGRAFIA.....	120
LEGISLACION TRATADA.....	121

INTRODUCCION

La expropiación como derecho estatal por antonomasia, -- tiene una vital importancia en nuestro acontecer jurídico nacional. La expropiación, como lo señala nuestra Carta Magna, sólo podrá hacerse por "causa de utilidad pública y mediante indemnización."

El Gobierno como rector de un pueblo, tiene la ineludible obligación de proveer a sus habitantes de los medios necesarios para llevar una vida decorosa, y más aún a la población más desprotegida.

Los movimientos sísmicos de septiembre de 1985 trajeron consigo enormes problemas de índole social, jurídico, económico, político, etc. Problemas que de alguna manera había que hacerles frente.

Uno de los grandes problemas materiales originados por los terremotos fue la pérdida irreparable de viviendas. El Gobierno Federal se vió en la necesidad de tomar decisiones prontas para hacer frente a la situación en forma rápida, pues los efectos de ésta, habían generado ya un clamor y al mismo tiempo descontento en los distintos sectores de la sociedad, debido a la palpable y evidente incapacidad que mostraba el Gobierno -- para resolver con diligencia los hechos que a los capitalinos les tocó vivir. Es por ello y ante el temor de que las movilizaciones populares ejercieran una presión de mayor envergadura --

al sistema Gubernamental, fue decretada la expropiación de todas aquellas propiedades que habían sufrido mayor daño en su estructura, y aún de aquellas que no lo habían sufrido.

Por otra parte, considero importante hacer notar que la pretensión de mis comentarios en relación con los efectos jurídicos del multicitado decreto expropiatorio, tienen como finalidad realizar un análisis objetivo, tomando en consideración las disposiciones aplicables al caso y los efectos producidos por los sismos.

Deseo destacar, que no estoy en contra de la figura jurídica llamada expropiación, pero sí porque el Estado cuando haga uso de este instrumento jurídico para realizar alguna de las causas que la justifiquen, observe cabalmente las disposiciones establecidas en los ordenamientos jurídicos sobre el particular, a fin de evitar arbitrariedades y abuso de autoridad en detrimento del ejercicio pleno de los derechos del gobernado.

En primer lugar, me refiero a la expropiación en general, desde sus orígenes en el derecho Romano hasta nuestros días, también hago alusión a las Constituciones Políticas de diversas naciones que contemplan esta institución de derecho público.

En segundo lugar, me refiero a la naturaleza jurídica de la expropiación, se analizan los puntos de vista de los diferentes autores y doctrinarios que se ocupan de su estudio.

En tercer lugar, se analiza el decreto en su contexto socio-político, jurídico y material.

En cuarto lugar, hago referencia a los medios de defensa legal con que cuenta el particular para impugnar estas decisio

nes juridico-administrativas, cuando se ven afectados sus intereses.

Po último, intento ilustrar muy brevemente las actitudes de los órganos jurisdiccionales encargados de conocer de las controversias jurídicas, originadas por el decreto en cuestión.

Finalmente, deseo expresar que en el presente trabajo he puesto todo mi empeño y dedicación al realizarlo, sin embargo, también es cierto que el mismo puede adolecer de fallas, quedando por tanto, sujeto al juicio crítico y consideración de los lectores.

A.R.S.C.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION.

A.-ANTECEDENTES EN DIVERSOS PAISES.

La expropiación como derecho estatal, ha sido regulada jurídicamente en diversas naciones y en diferentes etapas históricas de la humanidad, por lo que me referiré someramente a algunas de ellas.

Es pertinente señalar que los distintos autores discrepan en cuanto a la existencia de la expropiación en Roma, mencionándose las siguientes versiones:

Bonfante, sostiene que la expropiación por causa de utilidad pública, aparece verdaderamente reconocida en Roma, no así su carácter coactivo, reconociéndose la competencia de la magistratura para llevar a cabo la afectación de la propiedad.

Girard, afirma que no existía entre los Romanos un sistema de expropiación pública, por no estar reglamentado en las leyes, ejerciéndose prácticamente en determinados casos en favor de un interés superior, con indemnización o sin ella.²

En el mismo orden de ideas, se destaca el episodio de Augusto, que renunció al propósito de engrandecer el foro por no causar agravios a los propietarios de fincas colindantes, y fue preciso apelar al pueblo Romano para que aceptara la expropiación destinada al embellecimiento de Bizancio.

(1) Cfr. Bonfante P., Instituciones de Derecho Romano, Ed., Reus, Madrid, 1951, p., 320.

(2) Cfr. Girard., cit. pos., Canasí José, Derecho Administrativo T. IV, Ed., De Palma, Buenos Aires, 1977, p., 13.

En apoyo a la afirmación acerca de la ignorancia del régimen de expropiación, se cita la existencia de verdaderos códigos de edificación. Esto se justifica con el texto contenido en las leyes 50, 51 y 53 de *Operibus Publicis* del código Teodosiano y la novísima septima, párrafo I, que establecían la enajenación de las fincas de la iglesia, cuando el interés público lo reclamara; el pago de la indemnización no se hallaba sujeta a regla alguna, sino relegada al arbitrio discrecional del emperador.³

No obstante las discrepancias señaladas, se puede afirmar que en el Derecho Romano existía la esencia de la expropiación, aunque no revestía la forma minuciosa que presenta ahora.

De la misma manera, en el antiguo Derecho Español se reguló este régimen en la novísima recopilación, donde se mencionan disposiciones decretadas por Carlos I, Felipe V y Fernando VII, que reglamentaron diferentes casos. Se destaca que las expropiaciones eran indemnizables, dejando al Estado la valuación de las propiedades.

Carlos V fue el primer monarca Español que ordenó la apreciación pericial, siendo éste el más inmediato antecedente de la ley orgánica de la expropiación forzosa, dictada el 17 de julio de 1836, durante la regencia de la soberana María Cristina. Y fue hasta el año de 1853, cuando reglamentaron dicho ordenamiento.⁴

Con posterioridad, se dictaron nuevas leyes relacionadas con la expropiación forzosa, como la que surgió en 1879 como - -

(3) Cfr. Idem.

(4) Cfr. Omeba, Enciclopedia Jurídica, T. XI, Ed., Libros Científicos, Buenos Aires, 1977, p, 644.

consecuencia de la Constitución Española de 1876 y que señala - en su artículo 10: "Nadie podrá ser privado de su propiedad, sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad -- pública."

La última ley Española sobre expropiaciones data del 7 de octubre de 1939 y establece un procedimiento simplificado para la expropiación de fincas, en el caso de obras que tengan -- carácter de urgentes.5

En el derecho Francés antiguo era característico el de - samparo de la propiedad privada, y fué en la Revolución de 1789- cuando se proclamó el respeto y absolutismo de ésta.

El respeto por la integridad de la persona humana se hizo extensivo al de los bienes que constituyen su patrimonio y - este principio se cristalizó en el contenido de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano: "La propiedad privada es inviolable, el propietario no puede ser despojado de ella- más que por interés público y mediando una previa indemnización"

En la misma forma, las leyes del 8 de marzo de 1810 y del 6 de julio de 1833 ~~robustecen~~ las garantías del propietario, al exigir que la declaración de utilidad pública emane de una autoridad más elevada y exigiendo la intervención del poder judicial y después de un jurado especial, para fijar la indemniza -- ción. La ley del 3 de marzo de 1841 estableció definitivamente - las reglas de la expropiación.6

(5) Cfr. Omeba, Op. Cit., p., 645.

(6) Motzo y Piras, Cit. Pos., Alesí Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, T. III, Ed. Bosch, Barcelona, 1970, p. 549.

Asimismo, en los Estados Unidos de Norte América en su Constitución de 1790, en su artículo 5º. ordena, que la propiedad privada no será tomada para uso público sin justa compensación, ya que la propiedad privada es particular, es el derecho sagrado de dominio individual, es uno de los grandes derechos absolutos de todo ciudadano de tener protegida su propiedad, y el gobierno no tiene derecho de privar de ella a los ciudadanos, sino para uso del público"7

Por lo que respecta a la América Latina, en las diferentes Naciones que la forman, sus antecedentes históricos legales también observan la regulación jurídica de la expropiación, donde al igual que en las legislaciones anotadas anteriormente se destaca su muy marcada vocación proteccionista a la propiedad privada.

Así tenemos, que la Legislación Argentina, en la famosa Constitución Rivadaviana de 1826, en su artículo 175 dispone: -- "Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable, los habitantes del Estado no pueden ser privados de ella, ni gravados en sus facultades, sino en los casos establecidos en la ley. Cuando el interés del Estado exija que la propiedad de algún individuo particular sea destinada a usos públicos, el propietario recibirá por ello una justa compensación"8

En las Constituciones que se promulgaron después de la de México en 1917, también se contempla esta institución.

(7) Omeba, op. cit., p., 649.

(8) Ibidem, p., 654. ss.

En la Constitución del Brasil de 1946, en su artículo 16- establece: "Es garantizado el derecho de propiedad, salvo el caso de expropiación, por necesidad, utilidad o interés público, mediante justa y previa indemnización"⁹

Por último, la Constitución de Guatemala de 1949 y fruto de grandes movimientos Revolucionarios, ordena: "Es garantizado el derecho de propiedad y el Estado reconoce su existencia, como función social, sin más limitaciones que las determinadas en la ley; puede ordenarse la expropiación, previa indemnización"¹⁰

Finalmente, se puede concluir que la expropiación es una institución de Derecho Público que contienen las legislaciones que he citado y todas y cada una de ellas han reconocido su carácter de limitación a la propiedad privada, no importando que se haga mediante compensación. El patrimonio del individuo es afectado por el Estado, siempre y cuando se demuestre que tal afectación de la propiedad de los particulares, servirá para solucionar problemas de índole público.

(9) Omeba, op. cit., p., 650.

(10) Ibidem, p., 651.

B.-ANTECEDENTES EN MEXICO.

En la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley le ha dado especial preponderancia a la protección de la propiedad privada, como un derecho inviolable; sólo vulnerable por las limitaciones señaladas en la propia legislación, y que en este caso, es la expropiación.

En el Derecho Mexicano, en las diferentes etapas de nuestra historia, se ha regulado esta institución del derecho público. Al referirme a los antecedentes históricos de la expropiación en México, lo haré en la misma forma concreta como se ha venido desarrollando este capítulo.

México es el país de la América Latina que más movimientos sociales ha tenido a lo largo de su historia, con el propósito de elevar el nivel de vida de su población, que ha estado sometida a sistemas de explotación feudal, o por agresiones del exterior con el objeto de apoderarse de sus muchos recursos.

De Revolución en Revolución México sedimentó un régimen Constitucional que se convirtió en avanzada de las Naciones del continente, y en medio de esos días azarosos, de aquella democracia hirviente, jamás se atentó, por lo menos, a través de la ley contra los derechos primarios del hombre y del ciudadano. (1)

Ahora bien, en la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en su artículo 122, fracción III, expresa: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de

(1) Cfr. Omeba, op. cit. p., 660.

ella, y si en algún caso, fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo, sin previa aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno"12

En la misma forma, el artículo 2o. de la primera ley Constitucional de 1836 dispone: "Son derechos del Mexicano: No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella, ni en toda ni en parte. Cuando un objeto de 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 gubernamental de los departamentos y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, o sea individuo particular. Previamente se indemnizará a tasación de los peritos, nombrado uno de ellos por el dueño, otro por el gobierno y el tercero en discordia, en caso de haberlo, la calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los departamentos ante el Tribunal Superior respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo"13

En los mismos lineamientos, las bases orgánicas de 1843, artículo 19, fracción XIII manifiesta: "La propiedad privada es inviolable, sea que pertenezca a particulares o corporaciones, y

(12) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, T. II, 12a. ed., - Ed., Porrúa, S.A., México, 1983, p., 302.

(13) Burgoa Orihuela Ignacio, Las garantías Individuales, 15a. ed. Ed., Porrúa, S.A., México, 1981, p., 477.

ninguna puede ser turbada, ni privada en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según la ley, ya consista en cosas, acciones o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiera garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el monto que disponga la ley!"¹⁴

El artículo 27 de la Constitución de 1857, ordenó: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse!"¹⁵

Sobre la base de este precepto, se expidió la ley sobre la materia, del 31 de mayo de 1882, que autorizó al ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional, para la construcción de un ferrocarril de México al océano pacífico y de México a la frontera norte; el 3 de noviembre de 1905, se autoriza al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los Territorios Federales. Existieron además disposiciones especiales en las leyes de Minería, Aguas, Patentes, etc.¹⁶

(14) Burgoa, op. cit., p., 478.

(15) Serra Rojas, op. cit., p., 303.

(16) Cfr., Fraga Gabino., Derecho Administrativo, 25a., ed., Ed., Porrúa, S.A., México, 1986, p., 378.

Por último, el artículo 27, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna en vigencia señala: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

En el desarrollo de este trabajo, se ha constatado, que la expropiación ha figurado en nuestras Constituciones Políticas durante su vigencia, en sus diferentes etapas históricas, hasta llegar a nuestros días, con un afán eminentemente protectorista de los derechos del propietario, pero al mismo tiempo como una limitación jurídica de éstos. Sin embargo, ha sido y es ahora mismo una Institución muy arraigada en el Derecho Administrativo Mexicano.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.

A.-GENERALIDADES DE LA EXPROPIACION.

El Derecho Romano, fuertemente impregnado de individualismo, proclamó las tres virtudes clásicas del derecho del dominio de los bienes corporales: absoluto, perpetuo y exclusivo. Estos tres caracteres básicos han pasado a los numerosos códigos que se han inspirado en ellos y que pese a las alternativas experimentadas por esa condición, se conservan más o menos leales en todos los países democráticos.

Ahora bien, en la doctrina jurídica antigua y moderna se le ha dado especial importancia a la búsqueda para encontrar la esfera de las atribuciones del Estado frente a la propiedad -- como derecho individual; y si nos adherimos a la corriente que afirma que uno de los fines del Estado es el bien público, como meta para alcanzar mejores niveles de vida, podemos advertir que así como la libertad del hombre está condicionada por la ley, en determinados supuestos señalados en la misma, de igual forma la propiedad privada es susceptible de restringirse, por muy sagrado e inviolable que sea este derecho, para poder hacer frente a las necesidades de la sociedad.¹⁷

De la conciliación de intereses jurídicos y materiales -- entre el individuo y el Estado, ha nacido la institución de la expropiación, reconocida plenamente por el derecho moderno.

Etimológicamente, expropiar significa desposeer a uno de su propiedad, y en estricto sentido, es lo que el Estado hace apoyado en su facultad de imperio que la ley le otorga.

(17) Cfr., Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, 6a., ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 1981, p., 437.

García Oviedo, señala que los servicios públicos y las necesidades de interés social, exigen medios materiales para su satisfacción, a veces bastan los bienes de dominio público o patrimoniales del Estado, pero en la mayoría de las ocasiones son necesarios los bienes privados.¹⁸

De esto se desprende que si se apoya el concepto absolutista del derecho de propiedad, se negaría a la administración la facultad de afectar estos bienes y quedarían resentidos los intereses de la colectividad; el derecho de propiedad privada, está pues, restringido. De ahí surge la idea de las limitaciones que este derecho sufre por motivos de interés social.

TEORIAS QUE FUNDAMENTAN LA EXPROPIACION.-

Se conocen diferentes teorías que tratan de explicar y fundamentar a la expropiación como derecho estatal:

Teoría del Dominio Eminente.-Cabe destacar que es la más difundida y ha resistido por mucho tiempo los ataques de la crítica, defensora del derecho absoluto de propiedad, doctrina de origen Romano y feudal, recogido después por Francia e Inglaterra sostiene que en cuanto a la expropiación, el Estado posee la facultad de expropiar en virtud de su dominio, es decir, por detentar ese poder, esa facultad superior que posee sobre todas las cosas que se encuentran en su territorio, es el llamado *dominius eminens*.¹⁹

(18) Cfr., García Oviedo Carlos y Enrique Martínez Useros, Derecho Administrativo, 9a. ed., Ed. EISA, Barcelona, 1968, p. 443.

(19) Cfr. Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T. III, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1966. p., 418.

Teoría del Consentimiento Presunto.-El Estado tiene esta blecida en sus leyes la expropiación. Quien es ciudadano de ese Estado, a él se acoge y de él se beneficia, acepta implícitamente la limitación de su propiedad.20

Esto significa, que una Nación está regulada por leyes que deben cumplir la generalidad de los ciudadanos. El individuo --- tiene derechos y obligaciones, en este caso, su derecho será el - de tener propiedad privada y su obligación, acatar la decisión - del Estado, cuando éste decida afectarla por causa de utilidad - pública.

Teoría de los Fines del Estado.-Uno de los fines del Estado es el de procurar a la sociedad el mayor bienestar social, y este objetivo no alcanzaría materialización posible de no estar investido aquél de la facultad de apropiarse de los bienes ajenos, mediante una serie de recursos previstos en la ley, de lo que en determinadas circunstancias, es necesario para lograr el bien público.21

Teoría de la Colisión de Derechos.-El derecho de expropiación deriva de la superioridad del derecho público sobre el derecho privado, el derecho de propiedad del dueño de una cosa, - debe ceder ante el derecho superior de la colectividad de beneficiarse con la expropiación de la cosa.22

En las distintas teorías mencionadas se puede observar - que la propiedad privada es el más amplio e intenso de los de -

(20) Cfr. Bielsa, op. cit., p., 419.

(21) Cfr. Idem.

(22) Cfr. Carcía Oviedo, op. cit., p., 452.

rechos reales, pero no es un poder ilimitado. Exige límites netamente trazados en el interés social.

CONCEPTOS DE EXPROPIACION.-

Ahora bien, los autores han conceptuado a la expropiación como una facultad del Estado para limitar la propiedad del individuo, ya sea por voluntad o por fuerza.

Sayagues Iaso, nos da un concepto de expropiación: "Es un instituto de derecho público, mediante el cual la Administración para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente, la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa compensación"²³

Serra Rojas expresa: "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un particular, propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa"²⁴

Por su parte, Cabanellas dice: "La expropiación viene a ser el apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado u otra corporación o entidad lleva a cabo por motivos de interés general y abonando previa y justa indemnización"²⁵.

(23) Sayagues Iaso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, T. II, 2a. ed., Ed. Cárdenas, Montevideo Uruguay, 1972, p., 312.

(24) Serra Rojas, op. cit., p., 299.

(25) Cabanellas G., Diccionario de Derecho Usual, T. II, Ed. Bibliográfica, Buenos Aires, 1953, p., 153.

Fraga afirma: "La expropiación, como su nombre lo indica es un medio, por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad, por existir una causa de utilidad pública, mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de su propiedad"²⁶

Asimismo, Burgóa manifiesta: "Que el acto autoritario expropiatorio consiste, en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, decretado por el Estado, el cual lo adquiere, por causa de utilidad pública y mediante indemnización"²⁷

Tomando los mismos elementos anteriores, me permito afirmar, que la expropiación es un instrumento de derecho público y en especial de derecho administrativo que faculta al Estado -- para privar, para limitar la propiedad del individuo, porque existe un interés social que se encuentra en conflicto y para solucionarlo es necesario, arrebatar, desposeer legalmente al propietario de sus bienes, mediante compensación, para poner éstos a disposición de la utilidad pública. Es conveniente señalar que esta supresión de derechos puede darse en la totalidad o en parte de la propiedad, así como la afectación también puede ser en forma temporal.

DISTINCION ENTRE EXPROPIACION Y MODALIDADES DE LA PROPIEDAD.

La expropiación por causa de utilidad pública, se distingue de las modalidades que el Estado puede imponer a la propie

(26) Fraga, op. cit., p., 375.

(27) Burgóa, op. cit., p., 464.

dad privada por razones de interés público. La Constitución ordena en su artículo 27, párrafo III, "La Nación tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Al respecto Ignacio Burgoa manifiesta, que la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la delimitación de algunos de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, el derecho de usar la cosa (jus utendi), el de disfrutar de la misma, (jus fruendi), y el de disponer de ella, (jus ebutendi). En consecuencia, sólo cuando se afecte sorpresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada, es decir, cuando se suprima o limite cualquiera de tales derechos.²⁸

Así, por ejemplo, si se obliga al comprador de un terreno a construir sólo un piso y de determinada forma, será una imposición de modalidad a la propiedad, pero no de limitación a la misma, porque el propietario sigue conservando la nuda propiedad, no así, la expropiación, que representa en toda la extensión de la palabra una limitación, porque arrebató legalmente al expropiado sus bienes, para darles una utilidad pública.

PRINCIPIOS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.

De la misma manera, en la actividad estatal expropiatoria concurren los principios de Constitucionalidad y legalidad; el primero se refiere a la circunstancia de que sólo la ley suprema puede autorizar la expropiación, y si la Carta Magna no la es

(28) Cfr. op. cit., p., 465.

tablece, con las condiciones y requisitos señalados en ella, el acto expropiatorio no tendría validez.

El segundo principio, se traduce en que no sólo la expropiación debe estar señalada en la Constitución para poder llevarse a cabo, sino que también debe estar establecida en una ley ordinaria, Federal o local, según el caso, y donde deben estar anotadas las causas de utilidad pública.²⁹

Al respecto, la jurisprudencia expresa: "La Constitución general, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, la expropiación llevada a cabo sin que se cumplan esas formalidades, importa una violación de garantías"³⁰

En concreto, para que se lleve a cabo la expropiación deben tomarse en cuenta dos principios básicos: El de Constitucionalidad, que se traduce en la regulación del régimen limitativo de la propiedad privada en la carta Magna. Y el de legalidad, que consiste en la reglamentación de aquél en una ley ordinaria, Federal o local, y en la cual deben estar señaladas las causas de utilidad pública.

(29) Cfr. Idem.

(30) T. XI, p., 685, comp. 1917-65, 2a. sala, 5, vts.

Elementos de Fondo de la Expropiación.-

- 1.-Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad.
- 2.-La expropiación se aplica tanto a muebles, como a inmuebles, excepto el dinero.
- 3.-Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario.
- 4.-La expropiación debe tener como causa final la utilidad pública.
- 5.-La expropiación se efectuará mediante indemnización.

Elementos del Procedimiento de Expropiación.-

- 1.-Calificación legislativa de la causa de utilidad pública.
- 2.-Intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento, en su primera fase es unilateral, y sin audiencia del expropiado.
- 3.-La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación que debe fundarse en una ^{ca}usa de utilidad pública.
- 4.-Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.

B.-FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El fundamento Constitucional de la expropiación, es el - instrumento medular para que el Estado pueda llevar a cabo la privación legal de su propiedad particular a un individuo.

La Nación que apruebe la expropiación como régimen limi tativo a la propiedad privada, debe establecerla en su Constitu ción política, ya que si no fuese así, se estaría incurriendo en la negación de todo derecho individual, así como de la razón de ser del propio Estado. Es por eso que tiene gran relevancia que la expropiación por causa de utilidad pública esté regulada en la carta Magna del país de que se trate.

En los antecedentes legales tratados anteriormente, cons tatamos la importancia del establecimiento Constitucional de - la expropiación.

Ahora bien, ha sido de notable importancia la búsqueda - por encontrar un concepto más o menos acertado de la causa de utilidad pública, o sea el motivo final de la expropiación, que ha sido reconocido por casi todas las legislaciones de los -- países democráticos, situación que ha sido tomada muy en cuenta por la doctrina del derecho administrativo en otros países como también en México.

En el derecho Español, en su Constitución de 1876 en su artículo 10 señala: "...Se entiende por obras de utilidad pú - blica las que tienen por objeto directo proporcionar al Estado en general, a una o más provincias, a uno o más pueblos, cuales - quiera usos o disfrutes de beneficio común...", "...y si no pro cediere este requisito, los jueces ampararán y en su caso rein-

tegrarán en la posesión al expropiado".³¹

La Constitución Alemana de Weimar en 1919, atribuye al Reich la competencia para legislar sobre expropiación y señala que la expropiación sólo puede tener lugar en interés de la colectividad y en virtud de un precepto legal que ha de materializarse contra indemnización equitativa.³²

Asimismo, la doctrina Alemana, discute la operación por la que se priva a un propietario de sus derechos de dominio sobre el todo o parte de su predio, sostienen que la expropiación no es un negocio jurídico, ni una compraventa forzosa, ni tampoco una transmisión forzosa, sino más bien un acto de derecho público que tiene como consecuencia de derecho privado el traspaso de la propiedad en el cual el concepto de utilidad pública resulta implícito en los propios términos de la ley.

En la doctrina moderna Italiana, se dice que el fundamento de la expropiación no es otro que la utilidad pública, es -- decir, la satisfacción de intereses públicos y por tanto, generales, a los cuales deben sacrificarse más o menos intensamente los intereses de los propietarios; se opera con el concepto de subordinación de los derechos de propiedad a los intereses de la colectividad, en el sentido de que los fines de índole general, deben ser conseguidos hasta en contra de la voluntad de los propietarios territoriales singulares y con el sacrificio eventual de sus intereses.³³

(31) Omeba, op.cit., p., 646.

(32) Ibidem, p., 647.

(33) Cfr., Messineo Francisco, Manual de Derecho Civil y Comercial, T. III, Ed, América-Europa, Buenos Aires, 1955, p., 274.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917 en vigencia, señala en su artículo 27, párrafo II: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

El concepto de utilidad pública es eminentemente económico, porque en el moderno Estado social, la expropiación es una garantía para el particular y también un instrumento del Estado para la realización de la función social de la propiedad.

El maestro Burgóa sostiene, que la idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor, hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, asimismo, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, estatal, social o general, debe existir también un objeto susceptible económicamente de satisfacer dicha necesidad.

Constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública, exige el cumplimiento de dos elementos o condiciones: primero, que haya una necesidad pública, y segundo que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. Si en un momento dado, no concurren estas dos circunstancias, cualquier expropiación de un bien, es inconstitucional, violatorio de las garantías del individuo.³⁴

Por otro lado, de la enumeración que el artículo 10., de la ley General de Expropiación, hace de una serie de situaciones materiales que se pueden considerar como motivos para

(34) Cfr., Burgóa, op. cit. p., 466.

una declaración de expropiación. Se puede destacar que la expropiación, sólo será una cuestión circunstancial, sujeta a factores que afectarán el interés público por determinados acontecimientos.

En el mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado el criterio, de que las autoridades expropiatorias no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa, en cada caso concreto de que se trate.

Cito al respecto las siguientes jurisprudencias:

"...tratándose de una obra de utilidad pública, la autoridad antes de decretar la expropiación, debe justificar esa utilidad, y sólo con esa justificación es legal la ocupación de los bienes ajenos, ya que no basta la simple afirmación de la autoridad responsable, sin que esté apoyada en prueba alguna. Si las autoridades responsables no demuestran que existen las causas de utilidad pública en que se basa la expropiación, procede conceder el amparo contra éstas"³⁵

Igualmente, se señala en otra jurisprudencia: "La expropiación de un bien de particulares sólo procede en los términos del artículo 27 Constitucional, cuando una causa de utilidad pública existe y mediante indemnización, y no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada el hecho de que las autoridades responsables lo afirmen, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa uti-

#35) T. XXXV., S. J. F., 5a. época.

lidad, en el expediente de expropiación respectivo".³⁶

Pues bien, toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica y registrarse en la realidad, no puede inventarse su invocación; debe estar demostrada con la situación palpable en que se pretenda que se realice.

En cuanto a la época de pago de la indemnización la --- Constitución de la República no fija con precisión en que momento debe realizarse tal liquidación.

Parece ser, que existe cierta inquietud en la doctrina jurídica Mexicana, respecto al establecimiento del momento del pago de la indemnización. Ya que la Constitución de 1857 establecía que las expropiaciones deberían ser "previa" indemnización, a diferencia de la actual que ordena que la privación de la propiedad se hará "mediante" indemnización.

Los autores afirman, que el pago debe ser previo, antes del acto expropiatorio, también se ha dicho que la palabra mediante implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización; por otro lado, también existe la opinión de que dicho término significa, que el pago debe ser a posteriori del acto expropiatorio.

Fraga sostiene, que el sentido del precepto Constitucional de 1857 no ha cambiado respecto del actual, porque si hubiera alguna variación, se hubiese establecido en la ley.³⁷

Por su parte, Burgoa manifiesta, que siendo la indemniza-

(36) T. LXXXIV., S. J. F., 5a. época.

(37) Cfr., Fraga, op. cit., p., 340.

ción la contraprestación que el Estado realiza en favor del -- afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es -- decir, que la persona privada de algún bien debe recibir el im -- porte de éste.³⁸

En mi opinión, los términos previo y mediante, señalados -- por las legislaciones citadas, si son diferentes, aunque se les -- ha querido dar una interpretación análoga.

Según el diccionario Larousse, previo, significa antes, an -- ticipado; el pago de la indemnización debería hacerse antes de -- ocupar el bien expropiado. Por otro lado, el término mediante --- quiere decir, que media o intercede, o sea, el objetivo se consi -- gue por medio de algo o alguien; sino existe pago no habrá expro -- piación. Aunque en la práctica, se observa que primeramente se -- ejecuta la expropiación y después se paga la compensación, y si -- el Estado no tiene recursos, se pagará cuando haya éstos, y en un -- plazo de 10 años, quedando a su vez al particular el derecho de -- impugnar legalmente la decisión expropiatoria de que se trate.

Considero, que independientemente de lo que dice nuestra -- doctrina y legislación al respecto, la expropiación y el pago -- deben ser simultáneos, el Estado tiene la obligación de pagar la -- indemnización en el momento mismo de la ocupación del bien afec -- tado, ya que posiblemente del pago pronto y expedito de la con -- traprestación dependa satisfacer necesidades subjetivas elemen -- tales, necesidades que al sufrir la afectación se hicieron más -- apremiantes, porque quizá era el único patrimonio que tenía el -- expropiado y al no tenerlo ya, se vería modificada su forma de --

(38) Cfr., Burgoa, op. cit. p., 470.

vida familiar, social y económica.

Al respecto del punto en cuestión, se hace necesario citar una tesis jurisprudencial que sirve de apoyo a mi anterior afirmación:

"Como la indemnización en caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 Constitucional una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento mismo 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 o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías".³⁹

De la misma manera, el artículo 19 de la Ley de Expropiación en vigencia establece: "El monto de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio".

Es obvio destacar, que la ley y la jurisprudencia citadas concuerdan con mi opinión de que el pago de la indemnización debe ser simultáneo a la expropiación.

Por otro lado, es imprescindible también reconocer la contradicción que existe entre la jurisprudencia y el artículo enunciados, y el siguiente artículo 20 de la propia Ley de Expropiación que a la letra dice: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de 10 años".

(39) T. CXVIII; tesis 96, comp. 1917-65, S. J. F.

De antemano se esta señalando que si existe un plazo determinado para el pago de la indemnización y éste será de 10 -- años; además el pago se hará según los recursos con que cuente el Estado.

Esto se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial: "Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede Constitucionalmente ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario público"⁴⁰

Reitero, el pago de la indemnización debe hacerse en el momento mismo de la expropiación, por muy sagrada, urgente e ineludible que sea la causa de utilidad pública, y más aún cuando el propietario haya quedado desamparado al ocuparse su bien, porque la ley no debe contravenir su propia naturaleza y permitir el abandono de aquellos ciudadanos, que por muy diversos factores no sepan o no puedan hacer valer o exigir sus derechos

Por lo que toca a la calidad del pago de la indemnización, debe hacerse en dinero, que es el medio ordinario y legal usado en operaciones de diversa índole y puede ser en efectivo, o bien en títulos de crédito.⁴¹

Respecto a la cuantía del monto de la indemnización, la Constitución de la República señala en el artículo 27, fracción VI: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expro-

(40) T. CXVIII, tesis 93, comp. 1917-65, S. J. F.

(41) Cfr. Burgóa, op. cit., p., 471.

piada 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 los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación 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."

El artículo 10 de la Ley de Expropiación en vigencia retoma este precepto para señalar en que forma y condiciones deberá fijarse el precio de la indemnización.

Ahora bien, quiero marcar una situación que me parece --- cuestionable, desde el punto de vista social y jurídico. Si tomamos en cuenta que los principios básicos del derecho son la --- equidad y la justicia hacia la sociedad; y en algunos casos de --- privación de bienes por expropiación, la ley no advierte estos --- lineamientos básicos del derecho; así por ejemplo, a un individuo de muy pocos recursos económicos que se le haya expropiado su único bien, su vivienda, y que se le indemnizará, desde luego, pero en un plazo de 10 años y dentro de las posibilidades del --- erario público. Mientras tanto, ¿en que forma solucionará su problemática de vivienda?; además se le pagará su precio de acuerdo al valor catastral de éste en el momento de la expropiación.

A simple vista se advierte que el afectado no tendrá manera de enfrentar esta eventualidad, porque el valor catastral --

de un inmueble es inferior al valor comercial de éstos en el mercado, y el monto de la indemnización obviamente no alcanzaría a cubrir este gasto si el expropiado quisiera reponer su propiedad.

Considero que de acuerdo al resultado de un estudio socio-económico especializado, realizado por las autoridades, si se da el supuesto anotado, sea el Estado quien absorba y subsidie las carencias del expropiado y su familia, para obtener la reposición de su bien, o en su defecto se le apoye lo necesario para satisfacer su necesidad de vivienda, ya que la Constitución General de la República establece en su artículo 40., párrafo IV: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Aclaro, que no estoy en contra de la expropiación, porque en un momento dado, cuando esta en juego el interés público es necesario tomar una determinación de esta magnitud, pero también el Estado no debe permanecer indiferente cuando se lesionan los intereses de los habitantes más desposeídos, por muy aislado que sea el caso concreto de que se trate.

CAPITULO III.

DECRETO DE EXPROPIACION DE PREDIOS AFECTADOS POR LOS SISMOS
EN LA CIUDAD DE MEXICO EN SEPTIEMBRE DE 1985.

A.-CAUSAS QUE ORIGINARON EL DECRETO EXPROPIATORIO.

La expropiación, como se ha visto, es una potestad del Estado para proveerse de bienes que servirán para solucionar un problema apremiante de interés público, es decir, la necesidad pública tiene que ser un hecho material para que tenga lugar la expropiación como una acción estatal, que permita disponer legalmente de los elementos necesarios para hacer frente a la carencia social.

En los últimos 50 años se han llevado a cabo por el presidente de la República en funciones, diversos casos de expropiación que han tenido gran relevancia jurídica, social y económica dentro de nuestro acontecer Nacional.

El presidente Cárdenas expropió el petróleo en el instante exacto de la historia y de las circunstancias, rescató para el país la riqueza esencial; fue un negociador lúcido con una gran visión del hoy y del mañana.

López Mateos, expropió la energía eléctrica; su anuncio fué muy espectacular.

Luis Echeverría, unos días antes de cerrar su sexenio, expropia tierras en el valle del Yaqui, transfiere la tierra cultivada del propietario al ejidatario.

López Portillo, decide la expropiación de la banca; la realiza en un alarde de dramático escenario y actuación.

El Presidente Miguel De Lamadrid, realiza otra expropiación: la de predios y fincas urbanas afectados por los sismos en la Ciudad de México en 1985.42

Como es fácil comprender, los efectos generales de los sismos fueron múltiples y de diferentes órdenes; en este caso, sólo me referiré al decreto expropiatorio en su conjunto, así como a aquellas causas, que desde mi punto de vista contribuyeron a que se tomara esta decisión administrativa, que es objeto de este estudio.

Es importante destacar, que este acto jurídico unilateral del ejecutivo, tuvo como origen un fenómeno natural destructor, que generó situaciones de desastre, en concreto de necesidades de vivienda en ciertos sectores de la ciudad, necesidades ineludibles para el Estado; pero también es verdad, que la determinación se tomó a causa de circunstancias y presiones de índole social y político, que la población afectada y ya organizada, llevó a cabo para obligar al gobierno a dar una solución eventual a los problemas existentes.

Crónica del Desastre.-

Como es del dominio público, el día jueves 19 de septiembre de 1985 a las 7.19 horas, un terremoto de 8.1 grados en la escala de Richter, con una duración de 2.5 minutos y con una magnitud mayor a los temblores ocurridos en las décadas pasadas y cuyo epicentro se localizó a 17.6 grados latitud norte y 103.5-

(42) Cfr. Hinojosa Juan José, "comisión expropiatoria" Revista ----- Proceso, México, d.f., oct. 28, 1985, p., 24.

longitud oeste, frente a la desembocadura del Río Balsas en los límites de Guerrero y Michocán.

Un día después, se registró otro sismo, de 7.3 grados, a las 19.38 horas; las zonas más afectadas por estos movimientos telúricos fueron además de la Capital y los estados mencionados, Colima, Jalisco y en menor grado, México, Puebla, Tlaxcala y Morelos.43

Los daños ocasionados por estos fenómenos naturales fueron terriblemente dolorosos para toda nuestra Nación, ya que todos y cada uno de nosotros, en mayor o menor grado fuimos afectados.

Los medios masivos de comunicación mostraron en toda crudeza los daños en vidas humanas, y las gigantescas pérdidas en bienes muebles e inmuebles que fueron cuantiosas.

Acababa de ocurrir el terremoto y la confusión era generalizada, las organizaciones civiles y tradicionales, lo mismo -- que las gubernamentales mostraban su incapacidad para enfrentar el desastre.44

Según datos oficiales, los sismos provocaron la muerte de 6 mil personas y 1500 desaparecidos; las organizaciones de damnificados aseguraron que las víctimas eran 45 mil.45

(43) Cfr. Apodaca Sebastián, "pocas metas de reconstrucción -- se ha logrado", Diario, Unomásuno, México, D.F., Sep. 14, 1986 p.12.

(44) Cfr. Marín Carlos, "Carrillo Arena, plantea una reconstrucción desde arriba", Proceso, oct. 14, p., 7.

(45) Cfr. Ibidem., p., 12.

Causas Socio-Políticas que Originaron el Decreto.-

Unos cuantos días después, de ocurrido el terremoto, ya se notaba en la población damnificada preocupación por la forma en que el Estado resolvería la problemática tan grande que ya era demasiado evidente; la falta de vivienda decorosa para aquellos que perdieron totalmente sus casas, o quienes conservándola aún no podían habitarla por temor a que se les desplomara sobre ellos. A centenares se les ubicó en campamentos provisionales en los camellones de la ciudad, algunos se acomodaron con familias que resultaron ilesos, y otros simplemente deambulaban por las calles desamparados.

En medio de tan gigantesco caos el gobierno trataba de cualificar y cuantificar los daños; y no se puede descartar que por la impresión de los hechos se haya actuado, en los primeros momentos, en forma anárquica al emitir un juicio evaluatorio de los sucesos y perjuicios ocasionados por los sismos.

Esto se desprende de las declaraciones hechas por el señor secretario de la S.E.D.U.E., al dar a conocer al colegio de arquitectos su diagnóstico, en el que señalaba que se debía hablar con toda claridad y realidad, que la situación era muy dramática para la ciudad, pero que dentro del mismo dramatismo, los daños que costaron muchos miles de vidas no presentaban las características de un desastre donde hubiera muchos damnificados, porque, aunque había muchos muertos, no podía considerarse oficialmente como un desastre.⁴⁶

(46) Cfr. Martín Cristina, "son 2831 los edificios dañados", - Diario, la Jornada, México, D.f., Oct. 4, 1985. p., 3.

De la misma manera, el funcionario continúa exponiendo acerca de los hechos y señala que los Institutos de vivienda han puesto a disposición del gobierno; y han cerrado su adjudicación, una oferta superior a la vivienda que perdieron algunos propietarios y que algunos programas que se habían dispuesto de viviendas emergentes no serán necesarios porque las características de este desastre no dejan una cantidad grande de damnificados, y aunque cause extrañeza lo único que está dañado seriamente son los teléfonos, fuera de esto no existe problema de ninguna índole.⁴⁷

Se percibe que el funcionario se basaba en informes preliminares y superficiales que distaban mucho de abarcar la realidad.

Por otro lado, la prensa escrita pone particular énfasis en señalar las actitudes de los damnificados que se unifican para presionar al gobierno; ya que los daños son enormes y cuantiosos, las necesidades de vivienda son impostergables, el malestar social es demasiado latente, es real porque los damnificados se organizan y hay claras muestras de descontento hacia el gobierno; exigen alguna respuesta a su problemática prioritaria, la vivienda.

Y es así, como habitantes de diversas colonias del centro de la Ciudad realizan manifestaciones paralelas frente a los edificios del Departamento del Distrito Federal y la Delegación Venustiano Carranza, para pedir material de construcción para la reparación de su vivienda, igualmente más de 200 veci-

(47) Cfr. Idem.

nos de la colonia Morelos se manifestaron frente a la citada - Delegación para solicitar peritajes, para determinar el grado - de afectación de los inmuebles y la posibilidad de volver a -- ocuparlos.48

En otra publicación, también se menciona al respecto; que los inquilinos de vecindades de las colonias Tepito, Guerrero y Valle Gómez, irán hoy al Palacio Legislativo para presentar un pliego petitorio de 11 puntos resolutivos para hacer frente a la situación de emergencia en que viven por las consecuencias de los temblores. Una de las demandas más importantes, sobre todo para quienes viven en casas que están por derrumbarse y que tienen juicios civiles con los propietarios de los inmuebles, - la suspensión de éstos, para impedir acciones de desalojo, piden también peritajes bien documentados en sus casas y departamentos, facilidades para la demolición de inmuebles inhabitables, - ayuda para la adquisición de material de construcción y colaboración de la Delegación correspondiente en los trabajos de - reconstrucción.49

Continúa la presión de las organizaciones de damnificados, al no dárseles una solución rápida.

Vecinos de las colonias Merced y Centro se manifestaron frente a las oficinas del Departamento del Distrito Federal para exigir la expropiación de viviendas que sufieron da -

(48) Cfr. Martín Cristina, "Hubo ayer manifestaciones de damnificados, La Jornada, octubre 8, 1985, p., 19.

(49) Cfr. Martín Cristina, "Inquilinos al Palacio Legislativo" La Jornada, octubre 3, 1985, p., 5.

ños, la entrega de materiales de construcción y la congelación de rentas, y explicaron que integran el comité de defensa de -- damnificados y que por segunda ocasión acuden al gobierno Capitalino para plantearla. diversas solicitudes tendentes a recuperar su vivienda. 50

En respuesta a las posiciones asumidas por los damnificados, el gobierno manifiesta su facultad de autoridad a través del Secretario de la SEDUE y declara, que no deben hacerse expresiones alarmistas, ya que la oferta que el Estado tiene es suficiente para hacer frente a la necesidad de vivienda; además se tienen instrucciones de que se adjudicará la vivienda, sin dar una sola concesión; puesto que la vivienda en este país no se regala, porque si la acción que se ha señalado para dar solución a la problemática existente, no va acompañada de las constancias de propiedad y las constancias de ocupación de los vecinos, habrá algunos oportunistas de dudosa procedencia ideológica, de ultraderecha o de ultraizquierda; no se quiere que haya una comunidad de liderazgo; porque se está politizando, sobrepolitizando y agitando a una comunidad en la que ya se presentan líderes que no quieren que se resuelvan las cosas, que quieren crear problemas y ya están ejerciendo presiones severas y están apareciendo camaradas de carácter extranjero. Es urgente -- apagar la manifestación política? 51

(50) Cfr. op. cit., p., 19.

(51) Cfr. 6p. cit., p., 12.

Es posible darse cuenta, que es grande la importancia -- que adquirieron los grupos de damnificados al realizar movilizaciones que denotaron el gran trabajo de grupo que desarrollaron las organizaciones de afectados.

Es verdad que la gente se politizó, porqué exigieron con conocimiento de causa que el Estado de derecho, el Estado de -- justicia social, cumpla con sus obligaciones inherentes a su razón de ser; el bienestar de sus gobernados.

Poco a poco se van sentando las bases para que el go-- bierno, en su momento, dé como solución política al problema político-social ya generalizado, una solución jurídica, por medio de un acto unilateral de voluntad administrativa, concreta, externa y ejecutiva.

De igual manera, no sólo las organizaciones de damnificados plantearon al gobierno la expropiación de predios afectados por los sismos, también grupos y sindicatos de tradición patentizaron la necesidad de expropiar y señalaron, que la pérdida de la vivienda "no es un problema individual, es un problema colectivo y cómo tal, el gobierno debe instrumentar un programa de restitución de la vivienda a quienes la perdieron. Es necesaria la expropiación de terrenos por causa de utilidad pública para la construcción de viviendas".⁵²

Por fin, el compás de espera termina, el 11 de octubre se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expropian por causa de utilidad pública, a favor del-

(52) Cfr. Desplegado firmado por el STES y publicado en la -- Jornada, octubre 10, 1985, p., 30.

Departamento del Distrito Federal, los inmuebles de propiedad particular dañados por los sismos en las Delegaciones, Cuauhtemoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Gustavo A. Madero.

Al día siguiente los afectados demostraban su júbilo -- por la decisión presidencial y declaraban que de algo había -- servido toda la movilización llevada a cabo; que había sido muy importante la reunión que tuvieron con el Presidente de la República el dos de octubre donde le solicitaron la expropiación de predios a nombre del gobierno y en beneficio de los colonos e inquilinos damnificados.⁵³

En mi opinión, la expropiación de fincas urbanas afectadas por los sismos, es un hecho de gran relevancia en nuestro acontecer Nacional. Los efectos jurídico-sociales y político -- económicos se analizarán más adelante.

Considero que esta afectación a la propiedad particular no es otra cosa, como ya lo expuse antes, que la respuesta del gobierno a las presiones socio-políticas ejercidas por los afectados. La expropiación fue una solución política a un problema político.

(53) Cfr. Blanche Petrich, "Apoyo de tepito a expropiación de predios", La Jornada, octubre, 12, 1985, p., 6.

B.-EL DECRETO EXPROPIATORIO.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

DECRETO POR EL QUE SE EXPROPIAN POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA
LOS INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA QUE SE SEÑALAN.

Al margen de un sello co el escudo Nacional, que dice: -
"Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LAMADRID H.-Presidente Constitucional de los-
Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me --
confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Polí-
tica de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los -
artículos 4o., 27 párrafo segundo y fracción VI y 73, fracción -
VI, base primera de la propia Constitución; lo., fracciones I, III
V, X, XI y XII, 2o., 3o., 4o., 8o., 10, 19, 20 y 21 de la Ley de Expro-
piación; 836 del código civil para el Distrito Federal en mate-
ria común y para toda la República en materia Federal; lo., 2o.,
5o., 6o. y 19 de la Ley Federal de Vivienda; lo., 5o., 32, 37 y 44 -
de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; lo., 18
fracción XII, y 20 fracciones VII y XIV de la Ley Orgánica del-
Departamento del Distrito Federal y lo., 2o., 3o., 5o., 6o., y 79 -
de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

CONSIDERANDO

Que con motivo de los movimientos sísmicos ocurridos el
mes de septiembre del año en curso, se provocaron trastornos in-
teriores que generaron necesidades colectivas que requieren de

urgente satisfacción, para impedir mayores calamidades públicas y prevenir nuevos perjuicios a la colectividad;

Que uno de los efectos de los sismos mencionados, es el daño que sufrieron las viviendas en el Distrito Federal ocupadas por familias de escasos recursos en las Delegaciones Gustavo A. Madero, Cuahautemoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez; que tienen sus empleos o modestas fuentes de vida en esas áreas en las cuáles han arraigado y se identifican en determinados barrios o colonias, hasta el punto de hacer inconveniente su reubicación en otras zonas;

Y por tal motivo las viviendas dañadas deberán ser sustituidas por edificaciones que garanticen la seguridad de sus habitantes, y solucionar al mismo tiempo problemas sociales en las condiciones de vida de las personas que resultaron afectadas por el siniestro;

Que por otra parte, es indeclinable reparar daños y acelerar la regeneración urbana del Distrito Federal, con objeto de reducir las graves deficiencias que presenta la Ciudad de México en cuanto a infraestructura básica, servicios, vivienda digna y adecuada, en los términos que señala el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que la Ley de Expropiación, de carácter local para el Distrito Federal, establece como causa de utilidad pública, la satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores y calamidades, y la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, así como la complementación de los servicios necesarios para la comunidad;

Que la autoridad está facultada para ocupar la propiedad, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública; para salvar de un riesgo inminente a la población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo;

Que es facultad del Departamento del Distrito Federal - elaborar y ejecutar programas de habitación y fomentar la construcción y la autoconstrucción de vivienda, así, como dictar las políticas Federales relativas a los programas de remodelación-urbana en los términos de la Ley Orgánica del propio Departamento;

Que por lo antes expuesto, y a fin de combatir los trastornos interiores y calamidades a que se ha hecho referencia y satisfacer las necesidades inaplazables, procede iniciar de inmediato las acciones conducentes a conseguir el rápido restablecimiento del equilibrio de los centros de población afectados por los recientes sismos ocurridos en dicha entidad;

He tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.-Se declara 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 en las áreas a que se refiere el considerando segundo de este ordenamiento, mediante la realización de las acciones de vivienda necesaria a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los menciona-

dos fenómenos, la realización y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

ARTICULO SEGUNDO.-De acuerdo con lo dispuesto por el artículo anterior, se decreta la expropiación en favor del Departamento del Distrito Federal de los bienes inmuebles de propiedad privada y que en seguida se identifican.

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 mejoramiento urbano en los inmuebles expropiados, y en su caso, a enajenar las viviendas que en ellos 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 decreto

ARTICULO QUINTO.-Pague se 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 público, la indemnización correspondiente a las personas que demuestren --

tener derecho a ello conforme a la ley.

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

ARTICULO SEPTIMO.-Publíquese el presente decreto en el diario Oficial de la Federación y notifíquese personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de los propietarios de los inmuebles, descritos en el artículo segundo -- del presente ordenamiento, hágase una segunda publicación para -- que surta efectos de notificación personal en los términos del artículo 4o. de la ley de Expropiación.

TRANSITORIOS.

PRIMERO.-El presente decreto entrará en vigor al día si guiente de su publicación en el diario Oficial de la Federa -- ción.

SEGUNDO.-Publíquese en la gaceta Oficial del Departamen -- to del Distrito Federal.

Dado en la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a los 10 días del mes de octubre de 1985.

MIGUEL DE LA MADRID H.-Rúbrica.-El secretario de Progra -- mación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.-Rúbrica.-El se -- cretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Guillermo Carrillo -- Arena.-Rúbrica.-El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.-Rúbrica."

Es importante destacar, que la suma total de inmuebles - expropiados en las cuatro delegaciones mencionadas da un resul tado final de 5379; no obstante que la prensa manejó un número mayor de propiedades afectadas.

Fundamentación Jurídica del Decreto..-

Es importante hacer notar la legislación en la que se fundamentó el citado decreto. Aunque sólo será en forma enunciativa y concreta.

Se señalan algunos preceptos Constitucionales y de leyes secundarias para cubrir los principios de Constitucionalidad y legalidad de que debe revestirse el régimen de expropiación.

Los ordenamientos Constitucionales contemplados en el decreto expropiatorio son los siguientes:

En primer lugar se hace mención del artículo 89, fracción I, que establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República para: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Cabe enfatizar que el multicitado decreto fue un acto jurídico unilateral emanado del ejecutivo con el que supuestamente se alcanzaría la satisfacción de una necesidad e interés general y en cumplimiento de la función administrativa.

De la misma manera, se anota también el artículo 40, párrafo IV, que ordena el derecho inalienable de todo Mexicano a tener una vivienda digna y decorosa, para lo cual la propia ley establecerá los instrumentos necesarios. Y se tradujo en este caso, en el apoyo jurídico, social y material que se pretendió dar a quienes perdieron su vivienda.

Se menciona también el artículo 27, párrafo II, que determina la fundamentación Constitucional del derecho estatal de limitar la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La fracción VI, del mismo artículo 27 señala las jurisdicciones de los Estados o de la Federación, según el caso, para determinar las causas de utilidad pública para llevarse a cabo la expropiación, así como también el cumplimiento de la indemnización; se establece de la misma manera, el peritaje o el procedimiento judicial, cuando haya inconformidad en el pago de la indemnización.

El artículo 73, fracción VI, base de la propia Constitución ordena: "El congreso tiene facultad: para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

En cuanto a las leyes secundarias en las que se apoyó el decreto, destaca una especial; la Ley de Expropiación que es de carácter local para el Distrito Federal y Federal para toda la República.

En el artículo 10., del citado ordenamiento se mencionan una serie de situaciones materiales, concretas, consideradas por el legislador como causas de utilidad pública, que en un momento dado, justificarían la expropiación. Dicho precepto a la letra dice:

Artículo 10.-"Se considera de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

Dede mi punto de vista; he podido darme cuenta que fueron muchos los preceptos jurídicos con los que se trató de revestir al decreto expropiatorio de un marco de legalidad; pero considero que la causa de utilidad pública por la que se expropiaron los predios afectados por los sismos no aparece claramente especificada en los ordenamientos anotados anteriormente porque a mi parecer, señalan situaciones muy ambiguas, muy vagas

que distan mucho de encajar legalmente en los casos de justificación de la afectación de bienes, mencionados en el documento-expropiatorio.

La causa de utilidad pública; se debe entender, se tradujo en cualquiera de los supuestos señalados por las fracciones I, III, V, X, XI y XII del artículo 10. de la Ley General de Expropiación.

De la misma manera, tampoco se menciona con qué criterio y bases técnicas se hizo la expropiación, es decir, si llevaron a cabo peritajes, inspecciones especializadas minuciosas que de terminarían la necesidad ineludible de expropiar, ya que según el decreto, ésta se concentró en los trastornos interiores causados por los sismos, pero no calificó estos, lo que provocó -- una flagrante violación al derecho de propiedad, aún más al derecho de vivienda, al afectarse bienes unifamiliares que se ostentaban como patrimonio único de muchos expropiados.

Se anota también en el decreto, la Ley Federal de vivienda, como un ordenamiento que regula el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa y así lo establece en su artículo 10.: "La presente ley es reglamentaria del artículo 40., párrafo 40., de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa;

El punto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán al desarrollo y promoción de las activida-

des de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política General de vivienda..."

Igualmente, se señala el artículo 836 del código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal, y que establece: "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo"

En cuanto, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tenemos:

El artículo 10., que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

El artículo 50., que señala que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo, del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con la Ley Orgánica correspondiente.

El artículo 32 que se refiere a los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo 37 que se refiere a los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Y el artículo 44 que establece: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

I.-Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y

II.-Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

En los mismos lineamientos, la Ley Orgánica del Distrito Federal retoma el precepto Constitucional, que establece que el Presidente de la República tiene a su cargo el Gobierno del Departamento del Distrito Federal por conducto de su Regente.

También señala que es responsabilidad del Departamento del Distrito Federal determinar las causas de utilidad pública por las que procede la expropiación, así como la regeneración de colonias populares, y seguir las políticas en materia de programas de habitación popular y fraccionamientos.

En cuanto a la Ley de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, como su nombre lo indica se refiere a las formas en que el Distrito Federal hará uso de su territorio en beneficio de sus habitantes.

En conclusión, esta es la legislación en la que se apoyó el decreto objeto de estudio, y no aparecen claramente señaladas las causas de utilidad pública que justifiquen la expropiación.

Se Reforma el Decreto Expropiatorio.-

El decreto expropiatorio del 11 de octubre contenía --- grandes fallas de tipo técnico que desembocaron en inconformidades de particulares.

Esto fue el resultado de no llevarse a cabo una correcta inspección de inmuebles dañados, pero también a causa del -- atraso en los planos catastrales, de por lo menos diez años; esto originó una reforma al citado decreto, llevada a cabo el 21 de octubre, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo decreto, mismo que fue reformado al día siguiente con una fé de erratas.

Las mencionadas fallas técnicas se tradujeron en que el padrón catastral del Distrito Federal, documento del que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal, extrajeron la información acerca de cada uno de los 5379 inmuebles afectados; la ubicación, número oficial, superficie, región, manzana y número predial no corresponden a la realidad, es anacrónico. Esto quedo demostrado, cuando las autoridades listados en mano procedieron a cotejar físicamente los bienes expropiados; los casos más frecuentes fueron: un número indeterminado de predios no se localizó o no existían, sólo aparecían en los planos catastrales, viviendas unifamiliares y vecindades con daños mínimos fueron afectados; propiedades que en los planos catastrales aparecen como terrenos baldíos, estaban en realidad ocupados por algún tipo de construcción; los números oficiales no corresponden a los publicados en el decreto; edificios, casas y vecindades seriamente dañados no fueron ex--

propiados. La evidencia de que los planos catastrales no están actualizados fue reconocida por el Departamento del Distrito Federal, tres días después de que se publicó el decreto. Se admitió que el padrón catastral presenta confusiones e imprecisiones.⁵⁴

La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, aseguró cuatro días después del decreto, que aproximadamente en el 45% de los predios no procederá la expropiación por existir errores.

Sin embargo, la representación de la "Unión de inquilinos y damnificados del centro", afirmó que la lista original tiene fallas superiores al 50%. Y que estos errores oficiales provocaron de hecho, el nacimiento de un nuevo grupo de damnificados. "Los damnificados por el decreto presidencial."⁵⁵

Esto se traduce, en que la afectación de bienes en forma indiscriminada, trajo consigo problemas de gran envergadura jurídica, social y económica, porque mientras a unos se expropió porque sus propiedades quedaron inservibles, a otros se perjudicó, ya que perdieron sus viviendas que no estaban dañadas, y era su único patrimonio; a otros de plano no se les tomó en cuenta.

Por otro lado, el vocero oficial del Departamento del Distrito Federal declaró; que cada uno de los casos concretos se analizará y una vez que se comprobára que las viviendas

(54) Cfr. Monje Raúl, "La expropiación de predios de regreso para corregirla", Proceso, octubre 21, 1985, p., 18

(55) Cfr. Ibidem, p., 19.

eran unifamiliares se revocará el decreto; que todas las voces y argumentos serían escuchados. Pero que sin embargo, no alcanzarían este derecho todos los que se considerarían afectados, porque varias viviendas que fueron expropiadas y no sufrieron daños, tendrían que ser desalojadas, porque no se trataba de construir viviendas aquí y acuya, sino de desarrollar todo un programa habitacional en las áreas afectadas por el terremoto.⁵⁶

Pues bien, esa era la situación generada por el decreto expropiatorio del 11 de octubre; ahora es necesario estudiar someramente el decreto reformado, emitido el 21 del mismo mes.

Dentro de los considerandos del decreto reformado se señalan, aunque no concretamente las causas que obligaron a la reforma, y a la letra dice:

CONSIDERANDO.

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, 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;

(56) Cfr. Idem.

Que 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 ha bien expedir el siguiente:

DECRETO.

Artículo 1o.-Se reforma el artículo segundo del decreto presidencial señalado en el primer párrafo de consideraciones del presente ordenamiento, para quedar como sigue:

Artículo 2o.-De acuerdo con lo dispuesto por el artículo anterior, se decreta la expropiación en favor del Departamento del Distrito Federal de los bienes inmuebles de propiedad privada que en seguida se identifican..."

Finalmente, en la Delegación Cuauhtemoc se expropiaron 2511 predios; en la Gustavo A. Madero 256; en la Venustiano Carranza se afectaron 1478 bienes. Lo que da un total de 4245 viviendas expropiadas.

En el decreto del 11 de octubre se había contabilizado un total de 5379 predios afectados; con el nuevo decreto se suprimieron 1134 inmuebles, lo que da un 25% aproximadamente de propiedades excluidas con la reforma, estando comprendidas allí mismo las propiedades que se incluyeron en el nuevo documento.

Por lo que toca a la Delegación Benito Juárez quedó excluida totalmente.

C.-EFECTOS JURIDICOS GENERALES.

El análisis de los efectos del decreto expropiatorio se circunscribirá a los aspectos generales y consecuencias jurídicas emanadas de una declaración unilateral de voluntad administrativa, como es la expropiación; pero señalaré lo que en mi criterio son características específicas del decreto en cuestión, ya que considero que ninguna expropiación es igual a otra, porque entre otros factores, la época y el motivo son distintos. Toda expropiación es sui géneris.

Declaración de la Causa de Utilidad Pública.-

El artículo 2o., de la Ley General de Expropiación establece: "En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o., previa declaración del ejecutivo Federal procederá la expropiación, la ocupación total, o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o interés de la colectividad."

Esto se traduce, en que cuando la causa de utilidad pública encuadre en cualquiera de los supuestos señalados por el mencionado ordenamiento, se llevará a cabo la afectación de bienes para satisfacer la necesidad pública de que se trate. Se entiende, que si no sucede esto y se expropia se estará actuando al margen de la ley.

Ahora bien, en el caso concreto, objeto de este estudio obtuve, no sin dificultad, información acerca de un procedimiento que supuestamente se llevó a efecto antes de la declaratoria oficial de expropiación.

Este procedimiento burocrático, especial; aunque no del todo competente y calificado. (sic) 57, consiste en una serie de supuestos estudios e investigaciones, acerca de la existencia de elementos capaces de solucionar la necesidad pública específica, y revestirla de la legalidad que requiere; y con el cual se integrará el expediente de expropiación. Y es el siguiente:

1.-Peritajes técnicos calificados, cuyo dictámen sea idóneo para demostrar la causa de utilidad pública.

2.-Inspecciones oculares y fotografías de los bienes susceptibles de expropiación.

3.-Cédulas de campo, estudio socio-económico específico de las áreas a expropiar.

4.-Encuadramiento de los resultados del procedimiento anterior en los supuestos de utilidad pública señalados en la ley.

5.-Se redacta el decreto, así como su fundamentación jurídica, la finalidad de la expropiación y la forma de indemnizar a los afectados.

Después de todo esto, se llevan a cabo los dos pasos finales que son; la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, donde se establecerá la iniciación de su vigencia; y la ejecución de la expropiación, que se traduce en la ocupación por las autoridades, de las propiedades afectadas.

(57) Información obtenida de conversaciones, no autorizadas oficialmente, sostenidas con empleados de la Dirección General Jurídica del Departamento del D.F.

La obligatoriedad de todo este procedimiento se desprende del artículo 30. de la ley que señala: "El ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva."

Por otro lado, sí es que se llevó a cabo el mencionado procedimiento, es inexplicable por qué se afectaron inmuebles que no habían sufrido ningún daño, y también aquellos que tuvieron desperfectos menores, reparables; tampoco se comprende el -- porqué se expropiaron bienes en forma salteada, es decir, uno si y otro no, sucesivamente, se ignora con qué criterio se incluyeron o excluyeron propiedades en el multicitado documento. 58

Como se ve, el gobierno fue demasiado ambiguo, ya que no se determinó con precisión la causa de utilidad pública, su justificación fueron "los trastornos interiores que generaron necesidades colectivas que requieren de urgente satisfacción, para impedir mayores calamidades y prevenir nuevos perjuicios a la colectividad."

Además parece ser, que no se llevó a cabo el peritaje técnico, especializado y calificado, mencionado anteriormente, incurriendo de esta manera, en una violación de garantías.

(58) Cfr. "Se ejecuta la expropiación", Revista Tiempn, México D. F., Octubre, 29, 1985, p., 7.

Notificación del Decreto Expropiatorio.-

Por lo que toca, a la forma en que se notificó la expropiación de sus inmuebles a los propietarios, el artículo 4o., de la ley establece: "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 éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación."

Es importante destacar, que muchos de los expropiados no recibieron la notificación personal que señala la ley, sino que se enteraron de la afectación de sus bienes, por medio de la -- prensa, que a su vez los condujo a consultar el Diario Oficial de la Federación para comprobar que efectivamente, sus propiedades habían sido expropiados.

Ocupación de los predios expropiados.-

En cuanto, a la ocupación de los inmuebles afectados, el artículo 3o., del decreto en estudio, establece que el Departamento del Distrito Federal procederá a la ocupación inmediata de los bienes señalados.

En efecto, el día 14 del mismo mes, brigadas de trabajadores del Departamento del Distrito Federal, se encargaron de poner en ejercicio la decisión presidencial, colocando en las fachadas de los edificios expropiados un cartel en el que se asienta, que el inmueble es propiedad del Departamento del Distrito Federal, y que será destinado al programa de vivienda, ordenado por el Ciudadano Presidente de la República.

Criterios Empleados para Fijar el Precio de la Indemnización.-

Para fijar el precio de la indemnización del bien expropiado, la ley señala en sus artículos 10, 11, 16 y 18 el procedimiento que debe seguirse:

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 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"

Artículo 11.-"Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquellos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren serán designados por el juez."

Artículo 16.-"Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconfor-

midad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije que no excederá de treinta días, rinda su dictámen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de 10 días lo que estime procedente."

Artículo 18.-"Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos; y a resolución judicial, en el caso de limitación de dominio."

El procedimiento judicial para el caso de controversias por el monto del pago de la indemnización está regulado por el código Federal de procedimientos civiles en su capítulo IV, artículos 521 a 529.

Forma de Pago de la Indemnización.-

Por lo que se refiere a la forma de pago de la indemnización, después de que los expropiados impugnaron el decreto -- por el medio legal que consideraron más idóneo, y las resoluciones emitidas no fueron favorables a sus pretensiones, o bien no impugnaron el decreto porque el cobro de la indemnización era en algunos casos, más conveniente a sus intereses personales.

El Departamento del Distrito Federal procedió a pagar-- la indemnización un año después de emitido el decreto. A partir del 27 de octubre de 1986. Actualmente se ha pagado a un total de 2075 afectados, este se efectúa en bloques de 200 expropiados por turno cada dos meses.

Ahora bien, el número total de predios expropiados fue-- de 4245, lo que da un 50% de dueños conformes y un 50% de propietarios que contienden judicialmente con el gobierno, o esperan su turno para el pago de la indemnización; aunque el pro -

grama de pago instrumentado por el Estado se terminó el 28 de marzo de 1987, y a los que faltan se les pagará en un término de 10 años y conforme a las posibilidades del erario público. 59

(59) Datos obtenidos el 10 de abril de 1987, en la coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

D.-EFECTOS JURIDICOS PARTICULARES.

En este inciso me referiré a las particularidades, que desde mi punto de vista, contiene el decreto objeto de este estudio, particularidades que considero son ilegales e inconstitucionales, pero que también fueron efectos jurídicos del decreto en cuestión.

Ilegalidad de la Causa de Utilidad Pública.-

Ilegal, es como su nombre lo indica, todo aquello que es contrario a la ley. Es actuar contra la ley.

El decreto expropiatorio de octubre de 1985 fue ilegal, porque la causa de utilidad pública en que se fundamentó según el punto de vista gubernamental; no encuadra en ninguno de los supuestos establecidos en la Ley General de Expropiación.

El fundamento legal de la utilidad pública del citado decreto se circunscribió a las fracciones I, III, V, X, XI y XII del artículo 10. de la ley, que establece:

Artículo 10.-"Se considera de utilidad pública:

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

Dicho supuesto no es aplicable, porque la construcción o mejoramiento de viviendas, de ninguna manera es un servicio público, en todo caso, lo que los damnificados obtuvieron sólo fue un derecho de preferencia, porque a muchos, aún con sus certificados de derechos no se les proveyó de vivienda.

III.-"El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje ,

construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicio de beneficio colectivo."

Esta fracción, tampoco es aplicable al caso concreto --- porque la causa de utilidad pública no está señalada en ninguno de los supuestos que establece la ley; porque con la construcción de viviendas no se procuraba un servicio colectivo, sí por beneficio colectivo se entiende interés público. En todo caso se beneficiaba a un número determinado de damnificados, pero no a la colectividad en su conjunto, entendiéndose por colectividad todos los habitantes de un municipio, Estado o Nación.

Esto se desprende, de la siguiente jurisprudencia que establece: "Utilidad pública, solamente la hay cuando en el provecho común se sustituye la colectividad, llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, no existe cuando se priva a alguna persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular."60

En los mismos lineamientos, la fracción V, tampoco es --- aplicable, ya que señala: "La satisfacción de las 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."

(60) Tesis 546, comp. 1917-1975, S. J. F.

Ahora bien, en el considerando primero del decreto se argumentó, que los movimientos sísmicos provocaron trastornos interiores que generaron necesidades colectivas que requieren de urgente satisfacción. Lo que no es aplicable en este caso, ya -- que la Constitución General de la República ordena al respecto en su artículo 122, lo siguiente: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, le prestarán igual protección siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su ejecutivo si aquella no estuviera reunida."

Es importante destacar, que las necesidades colectivas mencionadas en el decreto no fueron específicas y los trastornos interiores no fueron ocasionados por actitudes de la población, del elemento humano, en situaciones de carácter político -- como podrían ser asonadas, revoluciones o rebeliones que trastornaran la estabilidad socio-política del país, es decir, para que pudiera ser legal la expropiación, objeto de este estudio, -- los trastornos interiores debieron haber sido generados por movimientos sociales en lucha por el poder político, pero no por trastornos interiores ocasionados por fenómenos naturales, en específico por los sismos.

La fracción X de la ley tampoco señala concretamente la causa de utilidad pública, en que supuestamente se fundamentó -- la afectación de fincas urbanas, y ordena: "Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad."

Es inaplicable, ya que con el decreto expropiatorio no se tendía a dictar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; con las expropiaciones, el Gobierno construyó o entregó para su construcción o mejoramiento los inmuebles de particulares, lo que resulta ingruente con la ley.

De la misma manera la fracción XI del mismo artículo lo de la ley establece: "La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida."

Es fácil darse cuenta, que tampoco es aplicable, porque con el decreto expropiatorio no se mejoraban los centros de población, si se entiende por mejoras a los centros de población, la creación de servicios públicos, como agua, drenaje, energía eléctrica, parques, jardines, escuelas, etc, es decir, se les dota de servicios para que la población tenga un mejor nivel de vida, pero en el caso concreto no se dieron estos supuestos, sólo se llevaría a cabo la creación de vivienda para damnificados que tuvieran certificados de derechos e incluidos en el plan de Renovación Habitacional Popular.

En cuanto al mejoramiento de sus fuentes propias de vida, no se da este supuesto, porque los damnificados no tenían su fuente de ingresos en el mismo lugar donde habitaban; la mayoría obtiene su sustento en lugares apartados de sus domicilios salvo algunos que poseían un modesto negocio; además a muchos se les reubicó en lugares distintos del sitio donde efectivamente tenían su fuente de vida.

Por lo que toca a la fracción XII del mencionado ordenamiento tampoco es aplicable; y establece: "Los demás casos previstos por leyes especiales."

Este punto se relaciona con el artículo 19 de la Ley Federal de Vivienda que ordena: "Se considera de utilidad pública la adquisición de tierras para la construcción de viviendas de interés social o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales."

Se puede observar, que dicho precepto fue pasado por alto porque ordena, "se considera de utilidad pública la adquisición de tierra..."; más no la destrucción o demolición de fincas particulares, para la creación de otras propiedades particulares.

En la misma forma, el artículo 25 de la ley mencionada anteriormente establece: "La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fijará mecanismos de información, calificación y clasificación de los bienes del dominio privado de la Federación, con objeto de normar técnica y socialmente, su aprovechamiento"

La ley dice, "...de los bienes del dominio privado de la Federación..."; no menciona que deberá expropiarse propiedades particulares para la creación de zonas habitacionales, en todo caso, se elaborará, como lo señala el párrafo segundo de dicha ley, un catálogo de terrenos aptos para destinar a programas de vivienda.

Por otro lado, el artículo 831 del Código Civil para el Distrito Federal, y en materia Federal para toda la República - señala al respecto: "La propiedad no puede ser ocupada contra -

la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y - mediante indemnización." En el caso del decreto expropiatorio - de octubre de 1985 no se demostró la causa de utilidad pública.

Igualmente, el artículo 836 del mismo Código Civil Establece: "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."

Con el decreto expropiatorio, no se remediaron calamidades públicas, sólo la necesidad de vivienda de muchas personas; ya que según el diccionario, calamidad es el hambre, la guerra, las enfermedades, la pobreza en general.

Tampoco con el decreto expropiatorio se salvaba a la población de un riesgo inminente, y menos aún se ejecutaban obras de beneficio colectivo, porque como ya se dijo, las necesidades privadas de muchas personas, no son las necesidades de toda la colectividad.

En conclusión, el decreto por el que se expropiaron las fincas urbanas dañadas por los sismos de 1985 fue ilegal por que no tuvo una motivación real, no se justificó en ninguno de los ordenamientos jurídicos que he señalado.

Esta decisión gubernamental pasó por encima del orden jurídico establecido, resultando violado el principio de legalidad de que debe revestirse una declaración unilateral de voluntad administrativa, como es la expropiación; provocando con ello, como se verá más adelante, una violación de garantías.

Sin embargo, creo que es necesario reconocer, que en un momento dado, fue loable la intención gubernamental de proporcionar viviendas populares a quienes la perdieron con los terremotos; pero se debieron buscar recursos por otros medios, como la compraventa, o como la ley de Vivienda lo señala, utilizar bienes de dominio privado de la Federación, pero nunca afectar inmuebles de propiedad privada, para la creación de otras propiedades particulares.

Ahora bien, para que se cumpliera con los fines propuestos en el decreto expropiatorio, en caso de que su motivación hubiera sido legal, hubiese sido necesario la ocupación de zonas completas y uniformes para llevar a cabo planes de vivienda sistemáticos, pero no expropiar predios aislados. A través de la Expropiación, el bien expropiado debe pasar a formar parte del patrimonio de la comunidad, pero no volver a constituirse en propiedad privada.

Creo también, que es necesario reglamentar en la Ley General de Expropiación, las causas de utilidad pública por las que sea procedente la expropiación a causa de fenómenos naturales, y la prohibición de afectar propiedades particulares para crear nuevamente propiedades privadas. De esta manera se evitaría tomar decisiones precipitadas que generan problemas de diversa índole.

Inconstitucionalidad del Decreto Expropiatorio.-

Antes de analizar en que consistió la inconstitucionalidad del decreto, objeto de este estudio, es importante destacar lo siguiente:

Se dice que hay Constitucionalidad cuando las leyes ordinarias u orgánicas que rigen a un país son acordes con los principios establecidos en la Carta Magna, de acuerdo con la ideosincracia de el pueblo.

De la misma manera hay Inconstitucionalidad, cuando las normas jurídicas ordinarias que rigen a un país están en contra de lo establecido por la Constitución General de la República; o bien como lo señala el autor Daniel Moreno, es Inconstitucional toda contradicción entre la ley y el acto impugnado y debe prevalecer el texto de la ley fundamental, es decir, de la Constitución de la República.⁶¹

O más aun, como lo sostiene el doctor Burgoa, que manifiesta que la Inconstitucionalidad se presenta, en la contravención de alguna garantía individual o en la infracción de la garantía de legalidad instituida primordialmente en los aa., -14 y 16 Constitucionales.⁶²

El decreto expropiatorio de octubre de 1985 fue Inconstitucional porque no se demostró la causa de utilidad pública, fue ilegal y todo lo ilegal es Inconstitucional.

Desde mi punto de vista, con el multicitado decreto, se violaron las garantías individuales de propiedad, de audiencia,

(61) Cfr. Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 6a., ed., Ed., Pax, México, México, 1981, p., 530.

(62) Cfr. Burgoa, op. cit. o., 177.

de legalidad y de seguridad jurídica.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna consagra en su -- primer párrafo el derecho del individuo a la propiedad privada, sin embargo, como lo señalé anteriormente, la propiedad privada en México, no es un derecho absoluto, perpetuo ni exclusivo, tiene sus excepciones, como las que establecen los párrafos segundo y tercero, del mismo artículo, y se refieren a la expropiación por causa de utilidad pública y a la imposición de modalidades a la propiedad.

Ahora bien, en el caso del multicitado decreto se violó el derecho de propiedad, porque la ley establece, que sólo podrá afectarse la propiedad particular cuando se demuestre la urgencia de satisfacer una necesidad pública. Situación que no fue -- motivada legalmente, en el caso concreto, objeto de este estudio.

Con el decreto expropiatorio se autorizaba la demoli -- ción, ocupación y privación de sus inmuebles a particulares para construir y reconstruir viviendas y entregárselas en venta a terceras personas, privando a los expropiados de su patrimonio y derechos sobre el mismo, no obstante que en esa propiedad se concentraban sus ahorros y el producto de toda una vida de trabajo.

Por lo que respecta a las garantías de audiencia y seguridad jurídica están establecidas en el artículo 14 párrafo -- segundo de nuestra Constitución y ordena: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del pro

cedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad - al hecho."

En materia de expropiación no rige la garantía de audiencia, nuestro Magno ordenamiento no establece tan importantísima garantía del individuo; creo que este criterio debe ser modificado para evitar abusos en la afectación del patrimonio de los ciudadanos.

Considero también que la Ley General de Expropiación debería de contener algún procedimiento dentro del cual, el particular pudiera comparecer ante la autoridad expropiatoria para ofrecer pruebas y formular alegatos tendentes a preservar sus derechos y defender sus propiedades, en relación con el citado precepto constitucional.

Porque el artículo 27 Constitucional debe estar congruente e interpretarse en relación con el artículo 14, para que todo acto de privación de bienes, incluyendo los señalados en la ley, se rijan por la mencionada garantía de audiencia.63

Por lo que toca a la garantía de legalidad, el artículo 16 Constitucional establece: "Nadie puede ser molestado, en su persona, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

(63) Ideas tomadas de conversación sostenida con el primer secretario del Juzgado 9o. de Distrito en materia Administrativa, el 28 de marzo de 1987.

En el caso concreto, se destacó que no se respetó dicha garantía Constitucional, porque no se justificó ni se fundamentó legalmente la causa de utilidad pública para expropiar las fincas urbanas a que hace referencia el multicitado decreto.

E.-EFECTOS SOCIO-ECONOMICOS.

Toda declaración unilateral de voluntad administrativa, como es la expropiación, crea, desde mi punto de vista, efectos posteriores en la población directamente relacionada con el objeto de dicha decisión. Aunque también genera reacciones u opiniones de aquellos, a quienes inquieta el acontecer del país, porque de una u otra manera, directa o indirectamente se sienten involucrados con dicha posición gubernamental.

En el caso concreto del decreto expropiatorio de octubre de 1985, a unos cuantos días de emitido el documento, generó reacciones en pro y en contra de esta decisión administrativa del ejecutivo.

Las opiniones acerca del decreto expropiatorio son en los primeros días favorables; aunque más adelante se verá que no todos comparten esta idea. La siguiente es la opinión de un columnista de un diario de gran circulación en el Distrito Federal y señala; que el actual Gobierno, aún más conservador que el precedente, ha tenido el influjo de una realidad material y política y asesta un rudo golpe al principio de propiedad privada que será resentido por los que más tienen.

"Es imposible regatear el valor de la decisión presidencial, la medida vale y es digna de apoyo popular, no sólo porque es un reconocimiento a la magnitud de la emergencia suscitada por los terremotos, sino también porque entraña el riesgo político de enajenarse la voluntad del sector con el que más identidad ha tenido el régimen en los últimos años, sin la seguridad de conseguir a cambio una vinculación más estrecha con los

sectores populares, que aún reconociendo la trascendencia de ese paso esperarán más, antes de aliarse con el gobierno."

También sostiene; que la decisión expropiatoria importa mucho porque fue una respuesta inteligente de la administración Federal a la movilización de los grupos muy pobres que resultaron especialmente dañados en su habitación. El acto expropiatorio fue muy importante, porque reconoció la coyuntura idónea para encarar el grave problema inquilinario de una amplia porción de la ciudad.⁶⁴

De la misma manera, luego que se conoció el decreto expropiatorio, dirigentes y representantes de partidos políticos-Nacionales, organizaciones sindicales y de damnificados y vecinos, consideraron en su mayoría, con diversos matices, que la decisión presidencial fue correcta, adecuada, positiva, trascendente e histórica. Pero en muchos casos hubo cautela y se consideró que la medida no resuelve por sí sola el problema de vivienda y que es necesario complementarla. También es importante destacar la posición del Partido Acción Nacional, que advirtió -- abiertamente, que el decreto expropiatorio contiene flagrantes violaciones Constitucionales.⁶⁵

Por otro lado, hubo también damnificados inconformes que señalaron que la expropiación había servido para nada, porque ellos lo que querían era recuperar todo lo perdido, y sostuvie-

(64) Cfr. Granados Chapa Miguel Angel, "La casa es de quien la habita", *La Jornada*, octubre, 14 de 1985, p., 14

(65) Cfr. Galarza Gerardo, "La expropiación elogiada..." *Proceso*, octubre, 28, 1985, p., 6.

ron que con la expropiación no se acababan los problemas, al contrario se creaban otros, al reubicarlos en lugares que no podrían utilizar como fuentes de trabajo como lo hacían antes de los sismos, también los desarraigaban de su entorno social en el que habían vivido por generaciones; otros más demandaban la ampliación de la expropiación; así como también la afectación de zonas dañadas a favor de los inquilinos y no del Departamento del Distrito Federal; y el reconocimiento de los derechos de preferencia de los habitantes de los cuartos de azotea, ya que las autoridades se negaban a reconocer tales derechos por carecer de contratos de arrendamiento y no estar registrados en el censo Nacional de población.⁶⁶

Por lo que respecta a los propietarios expropiados, la mayoría interpusó los medios de impugnación que la ley establece para situaciones de inconformidad por expropiación; los dueños de inmuebles afectados señalaron que lograron respuesta positiva al 80% de los amparos interpuestos, aunque muchos no promovieron juicio alguno porque desconocían los recursos. También se dió el caso de propietarios, que no obstante haber ganado el juicio de amparo, tuvieron que conformarse y aceptar la indemnización, porque en sus predios ya se habían construído viviendas para venderse a los damnificados.⁶⁷

De igual forma hubo situaciones de propietarios de ---

(66) Cfr. "Los damnificados y la expropiación", Revista Tiempo, octubre, 29, 1985, p., 6.

(67) Cfr. Mayoral Jimenez Isabel, "Los expropiados logran -- amparos", Diario, El Nacional, octubre, 3, 1986, p., 1.

casas-habitación de familias numerosas, que antes de los sismos vivían con cierta comodidad y al afectarles sus bienes se les dotó de viviendas, sólo que ésta ya no era tan amplia como la anterior, ocasionando problemas al tener que vivir hacinados.

De la misma manera, es imprescindible también anotar los casos de aquellos propietarios afectados por el decreto que se autonobraron damnificados por el decreto presidencial. Son personas que tenían su vivienda como único patrimonio y al expropiárseles perdieron lo poco que poseían. Expresaron que no se oponen a la decisión Gubernamental de proporcionar vivienda a quienes la perdieron con motivo de los sismos, pero que se debieron haber buscado otros medios para obtenerla, como la compra-venta, pero no la expropiación indiscriminada, porque en su caso al expropiar , los dejan prácticamente en la intemperie.

Dichas personas se opusieron a dejar sus hogares, ocasionando con ello situaciones muy dramáticas, al obligárseles a desalojar sus inmuebles por la fuerza.⁶⁸

En cuanto al punto de vista gubernamental al respecto, el Presidente señaló, que con la expropiación se dió respuesta a una demanda popular. Por su parte el Regente de la Capital afirmó que el gobierno no se convertirá en casero, que la expropiación fue la alternativa más justa porque así se evitó la ruptura de la paz social, porque de no haberlo hecho, se corría el riesgo de efectuar desahucios violentos que hubiesen puesto en peligro la estabilidad de toda la ciudad.⁶⁹

(68) Cfr. op. cit. p., 18.

(69) Cfr. García Javier, "Se evitó la ruptura de la paz social, Revista, Tiempo, Noviembre, 12, 1985, p., 4.

A 18 meses de los sismos, la prensa escrita, maneja balances finales en torno a los resultados del decreto, señala que a 18 días de que concluya El Programa de Renovación Habitacional Popular, falta por entregar más de 20 mil viviendas a damnificados, además de que no fue posible realizar obras en muchos predios, porque sus propietarios se ampararon o las construcciones fueron consideradas monumentos históricos, principalmente en el centro Capitalino en donde los costos de construcción eran muy elevados.

También se señala que la primera quincena de marzo de 1987, finalizará el programa. Renovación Habitacional, consideró que en un mes estarán dotados 42 mil departamentos, con una inversión de 200 mil, 512 millones de pesos, 103 mil de los cuales provinieron de recursos fiscales y el resto de financiamiento del Banco Mundial.70

En conclusión, el decreto expropiatorio generó una serie de situaciones sociales y económicas, ventajosas para muchos, desventajosas para otros tantos; pero de una o de otra manera marcó un precedente importante de lo que se puede lograr por medio de movilizaciones sociales como las desarrolladas para obligar al Gobierno a decidir la expropiación de fincas dañadas por los terremotos. Independientemente de los cuestionamientos jurídicos de que adoleció dicha decisión administrativa. Ahora bien, en un Estado de derecho, el Gobierno no debe lanzarse por el delicado camino de la expropiación sin motivar y fundamentar adecuadamente sus actos. Si procede imprudentemente provocará un efecto contrario al que busca.

(70) Cfr. Torres Víctor, "Falta por entregar viviendas para damnificados", Unomásuno, febrero, 10, 1987, p., 10.

CAPITULO IV

DEFENSAS DEL PARTICULAR EN CONTRA DEL DECRETO EXPROPIATORIO
DE PREDIOS AFECTADOS POR LOS SISMOS.

A.-RECURSOS PARA COMBATIR EL DECRETO EXPROPIATORIO.

El particular, al considerar que se han afectado sus intereses más legítimos, a causa de actos jurídicos emanados de la Administración Pública, puede interponer un medio de defensa que revoque, modifique o extinga los efectos de la decisión administrativa de que se trate. Este medio de defensa es el recurso administrativo.

Aspectos Doctrinarios del Recurso Administrativo.-

Diversos autores conceptúan el recurso administrativo:

Serra Rojas señala; que el recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto Administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto.⁷¹

González Pérez sostiene; que el recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter.⁷²

(71) Cfr. Serra Rojas, op. cit., p., 555.

(72) Cfr. González Pérez, cit. post., Fiz-Zamudio Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Ed., Colegio Nacional, México, 1983, p., 43.

Por su parte, Alfonso Nava Negrete expresa; que la ley establece el recurso administrativo con el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa, generadora del acto que se impugna, por lo -- que el recurso debe caracterizarse como un procedimiento desarrollado en la esfera de la Administración.73

El fundamento de los recursos administrativos tiene como punto de origen el que la Administración Pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en -- que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales, por lo que el recurso administrativo permite al poder público revisar sus actos a instancias de un particular que es -- agraviado por una resolución administrativa, tomando en cuenta que el principio de legalidad es la parte medular del Estado -- de derecho.74

Es importante destacar, que la justificación de la existencia del recurso administrativo como medio protector del particular contra actos de la Administración Pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo, o técnicamente impreparado, ya que abundan los casos de -- agentes del poder público que ignoran la ley administrativa, o -- es de difícil interpretación, por tal motivo dichas resoluciones de la Administración deben ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado.75

(73) Cfr. Fiz-Zamudio, op.cit., p.44.

(74) Cfr. Serra Rojas, cit.post., Fiz-Zamudio, op.cit.p., 45.

(75) Cfr. op.cit., p., 553.

El autor Serra Rojas establece los siguientes elementos del Recurso Administrativo en general:

Elementos del Recurso Administrativo.-

1.-Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso.

2.-La resolución administrativa impugnada debe lesionar un interés o un derecho del particular.

3.-Un plazo para la interposición del recurso.

4.-La autoridad administrativa que emitió la resolución

5.-Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley.

6.-Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto.

7.-La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación, o la eliminación del recurso intentado.⁷⁶

Ahora bien, puesto que el tema del recurso administrativo en general es muy amplio y complejo y no es motivo de este trabajo; solamente me referiré a los recursos administrativos que son medios de defensa del particular para casos de expropiación. Los recursos, administrativo de revocación y el de reversión o derecho de retrocesión. Dichos medios de defensa están establecidos en la Ley General de Expropiación. En primer-

(76) Cfr. op. cit., p., 556.

lugar se estudiará el recurso administrativo de revocación y en seguida el de reversión o derecho de retrocesión.

B.-ETAPAS PROCESALES.

Recurso Administrativo de Revocación.-

Todo procedimiento jurídico está sometido a una serie de pasos, hasta alcanzar un fin, igualmente la ley señala la forma de ejercitar el recurso administrativo de revocación.

El artículo quinto de la Ley De Expropiación, establece en que momento se debe interponer, el recurso administrativo de revocación para impugnar una declaración de expropiación que se considere injusta: "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."

El artículo sexto, señala ante que autoridad u órgano se debe interponer el recurso administrativo de revocación, que debe ser ante la misma autoridad que emitió la resolución de expropiación; en el caso del decreto expropiatorio de octubre de 1985, el recurso se interpuso ante el Presidente de la República, ya que el citado decreto fue emitido por el Ejecutivo; aunque la tramitación se hizo ante el Departamento del Distrito Federal, al delegar el Presidente sus funciones en la Regencia, según lo establece el artículo 73, fracción VII de la Constitución de la República, y el artículo 50., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además de que la ocupación de predios fue declarada a favor del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 60.-"El recurso Administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo - - - - -"

trativo o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio."

El artículo septimo de la ley, ordena, que cuando no se ha ya hecho valer el Recurso Administrativo de Revocación, la autoridad Administrativa que corresponda procederá a la ocupación del bien expropiado. La misma situación impera cuando el recurso haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente. Y a la letra dice:

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

Considero, que dicho precepto resultó demasiado ambiguo y desventajoso, en el caso específico de los afectados por el decreto expropiatorio, objeto de este estudio. Ya que dicho documento fue publicado el día 11 de octubre, y el día 14 del mismo mes se llevo a cabo la ocupación de inmuebles registrados indiscriminadamente en el mencionado decreto.

No se dio oportunidad a los expropiados de preparar sus medios de defensa contra dicha decisión administrativa. La ocupación de los inmuebles fue muy precipitada, ya que tomó por sorpresa a los propietarios, dejándolos en estado de indefensión.

Mis anteriores cuestionamientos tienen respuesta en lo señalado por el artículo octavo de la ley, que establece: "En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 10., de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso Administrativo de Revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio."

De esto se desprende, que la ocupación de inmuebles registrados en el decreto de octubre de 1985, haya sido inmediata, porque algunas de las fracciones del artículo 10., de la ley, en las que supuestamente se fundamentó el multicitado decreto fueron entre otras las Fracciones V y X, situaciones en las que la misma ley señala, es improcedente el Recurso Administrativo de Revocación.

Opino que la ley debería ser más flexible a este respecto, porque los expropiados no podrán defenderse al coartarles de antemano este medio de defensa.

Resumiendo, la forma de interponer el recurso administrativo de revocación en materia de expropiación es la siguiente:-

1.-La interposición del recurso deberá hacerse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto expropiatorio.

2.-El recurso se interpondrá ante la misma autoridad administrativa que emitió dicha decisión.

3.-Cuando el particular no haya hecho valer el recurso Administrativo de Revocación, la autoridad administrativa ocupará de inmediato los inmuebles expropiados.

4.-La ley no señala, el término en que la autoridad administrativa deberá dar respuesta al recurso. (en la práctica se da la resolución en un término de 90 días)

5.-Si el recurso fue resuelto de manera contraria a las pretensiones del recurrente, de igual forma, se ejecutará de inmediato la ocupación de los inmuebles expropiados.

6.-Cuando el decreto expropiatorio de que se trate esté fundamentado en las fracciones V, VI y X del artículo 10., de la Ley General de Expropiación, el recurso no suspenderá la ocupación del bien o bienes de que se trate.

7.-Presuntamente, la ley sólo señala improcedente el Recurso Administrativo de Revocación, cuando el decreto expropiatorio esté fundamentado en las fracciones antes anotadas.

8.-Presumiblemente, cuando la expropiación esté fundamentada en otros supuestos regulados por la ley, pero que no sean los mencionados en el numeral seis, podría esperarse una resolución positiva a las pretensiones del recurrente.

En conclusión, como se ha podido observar, el Recurso Administrativo de Revocación es un medio legal, que el particular afectado en sus intereses más legítimos, como en el caso de expropiación de su patrimonio, puede hacer valer; aunque desde mi punto de vista, este recurso como medio de defensa no tiene la eficacia suficiente para proteger al particular de los efectos de los actos jurídicos emanados de la Administración Pública, -

cuando supuestamente, estáde por medio el interés público. Dichos efectos pueden ser en un momento dado, como ya se vio anteriormente ilegales e injustos.

En el caso del decreto de octubre de 1985, la gran mayoría de recursos administrativos de revocación que fueron interpuestos tuvieron resoluciones negativas, al declararse improcedentes, teniendo los particulares al juicio de amparo para su defensa. Aunque también muchos omitieron el recurso y recurrieron de inmediato al Juicio de Garantías.

En mi criterio es necesaria una revisión exhaustiva de la Ley de Expropiación por los legisladores, ya que la vigencia de ésta es de 51 años, y su última reforma fue hace 38. Sus reformas consistirían en una correcta adecuación y calificación de las causas de utilidad pública a la realidad material y en una mayor flexibilidad para facilitar la defensa de los particulares más desprotegidos, cuando se les afecta en sus intereses más legítimos.

El Recurso de Reversión o Retrocesión.-

Reversión o Retrocesión, significa retroceso, marcha hacia atrás, acto por el cual una persona vuelve a ceder a otra el derecho a la cosa que antes le había cedido. Es la restitución al estado anterior o reintegrar su propiedad al dueño primitivo. En virtud de la retrocesión se restablece la situación jurídica -- anterior.77

El autor D'Alessio, afirma que la reversión o derecho de retrocesión puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser -- privado de su bien sino por causa de utilidad pública, y tiene -- el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste.78

Por otro lado, el Reglamento de la Ley Federal de Aguas -- expedido el 24 de marzo de 1936, establece por primera vez el derecho de reversión y lo señala en su artículo 157: "El expropiado afectado, y en su caso, los causahabientes de aquél, tendrán de -- recho para reivindicar el terreno expropiado en la parte corres -- pondiente."

La ley Minera del 11 de diciembre de 1975, establece la -- reversión en su artículo 41 para los siguientes casos:

I.-"Cuando habiendo autorizado la expropiación para la -- ejecución de una obra, y no se se principio a ésta dentro del -- término señalado, salvo causa de fuerza mayor;

(77) Cfr. Cabanellas G., Diccionario de Derecho Usual, Ed. De -- Palma, Buenos Aires, 1972, p., 343.

(78) Cfr. D'Alessio, cit post., Serra Rojas, op. cit., p., 316.

II.-Cuando la totalidad o parte del terreno respectivo - se aplicare a uso distinto de aquel para el cual se autorizó la expropiación y;

III.-Cuando se declare la caducidad o cancelación de la - concesión en cuyo beneficio se hubiere autorizado la expropia - ción, dentro de los 5 años siguientes a la fecha de la misma."

De la misma manera, la Ley General de Expropiación en vi - gencia, establece también este derecho de reversión en su artícu - lo 9o., y señala: "Si los bienes que han originado una declarato - ria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de do - minio no fueren destinados al fin que dio causa a la declarato - ria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario - afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limita - ción de dominio."

El fundamento Constitucional de la reversión se despren - de del texto del artículo 27, párrafo segundo de nuestra Carta - Magna, ya que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa - de utilidad pública; se entiende que si no se utiliza la propie - dad para la causa que haya originado la expropiación, procederá - la reversión, es decir, se debe devolver su propiedad a su dueño - anterior.

Igualmente, la Ley General de Bienes Nacionales, en su ar - tículo 33 párrafo segundo, establece; "Los propietarios que ten - gan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, - tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible."

En el caso concreto, del decreto expropiatorio de octubre de 1985, a partir del 12 de octubre de 1990, los propietarios podrían exigir la devolución de sus inmuebles, si las autoridades no ha cumplido con los requisitos ordenados por la ley.

C. EL JUICIO DE AMPARO COMO ULTIMA INSTANCIA DE DEFENSA DEL PARTICULAR CONTRA EL DECRETO EXPROPIATORIO.

En este punto, menciono al Juicio de Amparo como un medio de defensa extremo de los intereses del particular; aunque como se verá, este medio de protección de la Justicia Federal, puede ser en un momento dado, el más próximo y el más idóneo.

No pretendo hacer un estudio profundo del Juicio de Amparo, ya que no es el objetivo principal de este trabajo; solamente me referiré a algunos aspectos generales de éste, como medio de defensa del administrado ante actos de autoridad violatorios de las garantías Constitucionales del individuo.

Ignacio Burgoa, toda una Institución por antonomasia en la materia, nos da un concepto muy completo del Juicio de Amparo: "El Amparo es un Juicio o proceso, que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales Federales, contra todo acto de autoridad que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su Inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine."⁷⁹

Dicho de otra manera, el Juicio de Amparo, es el medio de control o protección del orden Constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercite exclusivamente a impulso de éste.⁸⁰

(79) Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, 19a. ed., -- Ed. Porrúa, S. A., México, 1983, p., 177.

(80) Cfr. Ibidem, p., 143.

Principio de Definitividad en el Juicio de Amparo.-

Este principio consiste, en que el afectado sólo podrá - ejercitar su defensa por medio del Juicio de Amparo, después de haber agotado todos los medios ordinarios de defensa que señale la ley especial de que se trate.

En los mismos lineamientos, el maestro Burgóa sostiene -- que el principio de definitividad consiste en el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley - que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea, modificándolo, revocándolo o confirmándolo, de tal suerte que, dicho medio ordinario de impugnación no interpuesto, hace al Amparo im procedente.⁸¹

De la misma manera, dicha disposición está regulada por - la fracción XV del artículo 73 de la Ley General de Amparo.

Por otro lado, este principio de definitividad tiene sus excepciones, en cuanto a su aplicabilidad. En materia administrativa, según lo señala el artículo 107 Constitucional, en su fracción IV: "El Amparo procede, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante, algún recurso, juicio o medio de defensa legal."

A propósito de este precepto, la Ley General de Expropiación en su artículo 80., establece, que en los casos en que la -- afectación de bienes se haga en los términos de las fracciones V, VI y X, del artículo 10., de dicho ordenamiento; la interposición del recurso Administrativo de Revocación no suspenderá la ocupación del bien o bienes expropiados. Por lo tanto, se deduce-

(81) Cfr., op. cit., p., 282

que el amparo es procedente, sin que sea necesario interponer primero el recurso.

Por lo que respecta al decreto expropiatorio de octubre de 1985, la causa de utilidad pública, supuestamente se fundamentó en las fracciones I, III, V, X, XI y XII del artículo 10. de la Ley General de Expropiación, y ya se vio que las fracciones quinta y décima de dicho artículo hacen improcedente el recurso administrativo de revocación, por lo que los expropiados pudieron, como la mayoría lo hizo, interponer desde luego el Amparo.

En otro orden de ideas, existe también el criterio de la posibilidad de opción para el particular, respecto del medio de defensa que decida seguir. Esto se desprende de lo establecido por el artículo 73, fracción XII, párrafo 3o., de la Ley de Amparo que ordena: "Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar después de la ley en Juicio de Amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el Amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad".

Fix-Zamudio, se adhiere al criterio de opción del particular agraviado, ya sea por el recurso administrativo o bien por el juicio de garantías, según los intereses del afectado por la situación jurídica que se origine.

Dicho autor hace alusión al anteproyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa, elaborado en 1964 por magistrado del Tribunal Fiscal Federal; donde se consigna que debe ser optativo para el afectado agotar los recursos administrativos, o acudir directamente al mencionado Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En la exposición de motivos de aquél anteproyecto se plasmó que es necesaria la supresión del agotamiento obligatorio de los recursos administrativos, ya que en la mayoría de los casos, complican, entorpecen o retardan inútilmente la defensa de los particulares, todo ello no sólo con apoyo en la doctrina, sino especialmente en obvias razones de equidad y celeridad en la gestión y conclusión de los negocios Administrativos, así como la falta de una compilación de las Leyes Administrativas Federales, que dificulta a los particulares el conocimiento de la existencia y regulación de numerosos recursos administrativos.⁸²

En conclusión, el Juicio de Amparo es una Institución de gran relevancia en la normatividad jurídica que nos rige, porque hace factible, que por medio de éste, las autoridades subsanen sus propias acciones, cuando sean violatorias de las garantías Constitucionales del individuo.

Considero, que el Juicio de Amparo en materia Administrativa debe adquirir más aplicabilidad, sin necesidad de agotar previamente los recursos administrativos contenidos en Leyes especiales, con el objeto de proporcionar al administrado una justicia pronta, expedita y oportuna.

(82) Cfr. Fix-Zamudio, op.cit., p., 49.

D. ETAPAS PROCESALES.

Me referiré a los elementos de una demanda de amparo indirecto, promovido ante los Juzgados de Distrito, en este caso, en materia administrativa, dichos elementos están contenidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo.

"La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.-El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.

II.-El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.-La autoridad o autoridades responsables;

IV.-La ley o acto que de cada autoridad se reclama; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos y las abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.-Los preceptos Constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 10., de esta ley;

VI.-El precepto de la Constitución Federal que contenga la facultad de la Federación o de los Estados que se considere vulnerada, invadida o restringida, si el amparo se promueve con apoyo en las fracciones II o III del artículo 10., de esta ley"

El artículo 124 de la misma Ley de Amparo, establece -- cuando es procedente decretar la suspensión del acto reclamado:

I.-"Que la solicite el agraviado;

II.-Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravenzan disposiciones de orden público;

III.-Que sea de difícil reparación los daños que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El juez de Distrito al conocer la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo -- hasta la terminación del juicio."

En el caso del decreto expropiatorio, objeto de este trabajo, la suspensión provisional del acto reclamado, contra expropiación, demolición y desalojo de inmuebles incluidos en el decreto, en algunos casos fue acatada por las autoridades expropiantes; en otros, no obstante, haber concedido el Amparo y protección de la Justicia Federal en forma definitiva, el Gobierno llevo a cabo construcciones de viviendas para vendérselas a los damnificados.

CAPITULO V

CASOS ESPECIFICOS DE PREDIOS AFECTADOS Y SUS EFECTOS JURIDICOS.

En este capítulo transcribiré la última actuación de 3 - casos específicos de predios expropiados, tomados de expedientes obtenidos en el Juzgado Noveno de Distrito en materia Administrativa, con el objeto de apoyar materialmente esta investigación. Ante la imposibilidad de obtener información de expedientes que contenían impugnaciones al decreto expropiatorio por medio del Recurso Administrativo de Revocación, 83 me referiré exclusivamente al Juicio de Amparo.

Amparo 395/85---inicia nov., 11, 1985---quejosa: Inmoviliaria Flavia S.A.---Artículos Constitucionales Violados, 14, 16, 17-27 y 92.

Ultima actuación:

México, d.f., 3 de febrero de 1987.

En contestación a su atento oficio número IX-380, por medio del cual requiere se informe sobre el cumplimiento dado a la ejecutoria relativa al Juicio de Amparo al rubro citado, con fundamento en el artículo 27 del Reglamento Interior de esta Secretaría de Gobernación me permito comunicar a usted lo siguiente: No obstante que se ha concedido a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal respecto del acto reclamado, el que se hizo consistir en el refrendo y publicación de la Ley de Expropiación, de fecha 23 de Noviembre de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre del mismo -

(83) Al acudir a la Coordinación Jurídica del Departamento del Distrito Federal, y solicitar información al respecto, se me negó, argumentando el subjefe del área de recursos Administrativos, que no se daba información, ya que quién sabe que finalidades obscuras y tendenciosas se le darían a ésta.

año, en virtud de que esta autoridad no intervinó en la aplicación de dicha disposición, le es imposible cumplimentar la sentencia de que se trata.

Acuerdo.-lo., de abril de 1987.

Tomando en consideración lo acordado en el proveído que antecede agreguese para los efectos legales a que haya lugar el oficio de cuenta suscrita por el Subsecretario de Gobernación - en ausencia del titular del ramo.-Rúbrica.

_____&&&&&&_____

Amparo 343/85---inicia, Nov. 4, 1985, ---Quejosa: Particula - res---Domicilio: Isabel La Católica, número 197, Colonia Obrera, --- Distrito Federal---Artículos Constitucionales violados 14, 16, 17 y 92---Petitorios: Protección de la Justicia Federal contra expropiación, ocupación, demolición y demás por parte de autoridad emisora del decreto expropiatorio de 11 de octubre de 1985.

Ultima actuación:

México, d.f., marzo 31 de 1987.

Agreguese al escrito de la autorizada por la parte quejosa; como no había constancia de que se haya notificado el auto que antecede, al Presidente de la República, con fundamento en los artículos 105 de la Ley de Amparo, se requiere al titular - del ejecutivo Federal en su caracter de superior Jerárquico del jefe del Departamento del Distrito Federal para que obligue a - éste a cumplir sin demora con la ejecutoria pronunciada en este asunto y que contiene la obtención por parte de la quejosa del Amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la aplicación del decreto expropiatorio del 11 de octubre de 1985, así-

como todos los actos derivados de éste,apercibido que de no informar sobre el cumplimiento de dicha ejecutoria en el término de 24 horas,este Juzgado procederá a dictar con apoyo en el artículo 111 de la Ley de Amparo,las medidas necesarias para que se dicte la ejecutoria.Notifíquese.Lo proveyó y firmó el C.Juez Noveno de Distrito en materia Administrativa,en el Distrito Federal.-Rúbrica.84

_____ &&&&&& _____

Amparo,353/85---inicia,Nov.7,1985---Quejosa:Particular,- persona física---Artículos Constitucionales violados 14,16 17 y 92---Autoridades responsables:H,Congreso de la Unión,Presidente de la República,Secretario de Gobernación,Secretario de Programación y Presupuesto,Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Jefe del Departamento del Distrito Federal,Subdelegado de Obras y Servicios de la Delegación---Petitorios:Protección y Amparo - de la Justicia Federal contra la ejecución de los decretos ex - propriatorios del 11 y 21 de octubre de 1985,con todos sus efectos y consecuencias legales,mismos que se hacen consistir fundamentalmente en la ocupación,demolición y privación de la propiedad particular de la quejosa.

(84)Al coincidir con la quejosa en el Juzgado e inquirirle acerca de su asunto,me comento,que no obstante haber - ganado el Amparo y protección de la Justicia Federal;- Renovación Habitacional había ya construído en su predio,donde se encontraba su hogar,su único patrimonio.

Ultima actuación: Sentencia.

México, d.f., Noviembre 27 de 1986.

Se concede a la quejosa el Amparo y protección de la - -
Justicia Federal, Absténgase la autoridad expropiante de aplicar
y ejecutar el decreto expropiatorio de fincas urbanas de fechas
11 y 21 de octubre de 1985, así como todos los actos derivados -
de éste.

El C. Juez Noveno de Distrito en materia Administrativa,
en el Distrito Federal, quién actúa con el Secretario.-Rúbricas.

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

1.-La figura jurídica de la expropiación, ha sido regulada desde la época del Derecho Romano Antiguo; aunque no revestía el carácter minucioso que presenta ahora, y parece ser que se aplicaba con cierta eficacia.

2.-La expropiación es un derecho estatal, regulado en las legislaciones de los países de influencia Romanista. Todas estas legislaciones reconocen el carácter limitativo de la expropiación a la propiedad privada, cuando está de por medio la utilidad, necesidad o interés público. La afectación de la propiedad particular debe tener como contraprestación la indemnización monetaria al propietario.

3.-Por lo que respecta a México, la expropiación ha figurado en nuestra Constitución Política en sus diferentes etapas históricas, con un afán eminentemente proteccionista a la propiedad privada; pero al mismo tiempo, como una limitación jurídica de ésta. Y es importante destacar que hoy en día, la expropiación es una Institución muy arraigada en el Derecho Administrativo Mexicano.

4.-La propiedad privada, es el más amplio e intenso de los derechos reales, pero no es un derecho ilimitado, exige límites trazados en el interés social, ese límite es la expropiación por causa de utilidad pública.

5.-La expropiación, es un instrumento de derecho público, en especial de derecho Administrativo, que faculta al Estado para limitar la propiedad del individuo porque existe un inte-

rés social en conflicto y para solucionarlo se hace necesario privar de sus bienes a particulares para ponerlos a disposición de la colectividad. Esta supresión de la propiedad es mediante compensación.

6.-Las limitaciones a la propiedad se diferencian de las modalidades de ésta, en que en la primera el propietario pierde todos sus derechos de dominio sobre sus bienes a cambio de una indemnización; en las modalidades a la propiedad, sólo sufre ésta algún condicionamiento por parte del Estado, pero sin perder el dueño sus derechos de uso, goce o disposición de sus bienes.

7.-En la expropiación, deben concurrir dos principios fundamentales, el de Constitucionalidad y el de Legalidad.

El primero consiste, en que el derecho estatal de expropiar la propiedad particular, debe estar establecida en la Carta Magna.

El segundo principio, se traduce en que la expropiación debe estar reglamentada en una ley ordinaria, Federal o local, donde deben estar anotadas las causas de utilidad pública.

8.-La expropiación que se lleve a cabo sin las formalidades que señala la ley, será considerada como una violación de garantías.

9.-Los elementos de la Expropiación son los siguientes; una causa, necesidad o interés público; propiedades o bienes de particulares, susceptibles de satisfacer la necesidad pública existente; legalidad de la causa de utilidad pública, es decir, que esté señalada expresamente en la Ley de Expropiación Fede-

ral o local; declaración de expropiación por parte de autoridad Administrativa (ejecutivo); debe mediar indemnización.

10.-No existe un concepto acertado de la causa de utilidad pública; en México, su Ley General de Expropiación establece una serie de situaciones materiales hipotéticas que en un momento dado, serán consideradas como tipos de la causa de utilidad pública y harán necesaria una declaración de expropiación.

11.-Las autoridades expropiantes, deben acreditar la causa de utilidad pública para afectar un bien particular; es indispensable que se rindan pruebas que justifiquen esa utilidad pública en el expediente de expropiación respectivo. Toda expropiación llevada a cabo, sin que se demuestre la existencia de la causa de utilidad pública, será considerada una violación de garantías.

12.-En cuanto a la época de pago de la indemnización, se ha pretendido afirmar que no existe diferencia alguna entre los términos "previo", de la Constitución de 1857; y "mediante" de la Constitución actual. Considero que sí hay diferencia, porque en la Constitución anterior se indemnizaba antes de que las autoridades expropiatorias ocuparan las propiedades afectadas o bien el trámite era simultáneo. Esto se desprende de la redacción de dicho ordenamiento; en nuestra Constitución vigente, se entiende, que el pago podría ser simultáneo a la ocupación del inmueble; pero en la práctica se paga de acuerdo a las posibilidades del erario público y en un plazo que no excederá de 10 años.

13.-El monto del pago de la indemnización, debe ser bastante para que el afectado pueda reponer sus bienes.

14.-En el supuesto, de expropiados de escasos recursos económicos, el Gobierno Federal debe apoyarlos para que éstos puedan solucionar sus necesidades de vivienda, si ésta fue afectada, con fundamento en el artículo 40., párrafo cuarto de la Constitución de la República.

15.-El decreto expropiatorio de fincas urbanas de octubre de 1985, se efectuó a causa de los daños ocasionados por los movimientos telúricos ocurridos en la Capital ese mismo año; dichos daños se tradujeron en la destrucción de cientos de viviendas, situación que provocó que los damnificados se organizaran para presionar al Gobierno para que tomara una decisión al respecto.

16.-Al efectuar la expropiación, el Gobierno incurre en una serie de violaciones Constitucionales flagrantes, como el no respetar la propiedad privada de muchos individuos, obtenida con el producto de toda una vida de trabajo.

17.-La expropiación de octubre de 1985, fue una solución política, populista, no jurídica a una problemática de evidente matiz político-social.

18.-En el decreto expropiatorio se estableció que el motivo de la afectación de bienes fueron los trastornos interiores que generaron necesidades colectivas de urgente satisfacción, pero no se especifica cuáles son esos trastornos interiores; el decreto expropiatorio fue un acto jurídico unilateral emanado del ejecutivo, con el que supuestamente se alcanzaría -

la satisfacción de una necesidad e interés público, en cumplimiento de la función administrativa.

19.- Los preceptos jurídicos con los que se trató de legalizar el decreto expropiatorio fueron variados; pero la causa de utilidad pública, por la que se expropiaron los predios afectados y no afectados por los sismos, no aparece claramente especificada en los ordenamientos señalados en el citado documento; se mencionan situaciones muy ambiguas, que no encuadran en los supuestos establecidos en la Ley General de Expropiación, ya que en el mencionado documento, no se menciona con qué criterio y bases técnicas se llevo a cabo la expropiación, ni por qué en un mismo perímetro se afectaron una propiedad sí y otra no; y así sucesivamente.

20.- Con el decreto expropiatorio, los supuestos beneficiarios, sólo obtuvieron un derecho de preferencia para vendérseles las nuevas viviendas. Se expropiaron predios particulares para volver a crear propiedades particulares, no hubo utilidad, interés o necesidad pública. El decreto expropiatorio, fue ilegal porque la causa de utilidad pública no se motivó, no se justificó en ninguno de los supuestos ordenados en la ley.

21.- Dicha decisión Gubernamental pasó por encima del orden jurídico establecido, resultando violado el principio de legalidad de que debe revestirse una declaración unilateral de voluntad administrativa como es la expropiación, provocando con ello una violación de garantías.

22.- Se debieron buscar otros recursos para hacer frente a la necesidad de vivienda existente, como la compraventa, o utilizar bienes del dominio privado de la Federación.

23.-El bien expropiado debe pasar a formar parte del --- patrimonio de la comunidad, pero no volver a constituirse en pro

iedad privada.

24.-Es necesario reglamentar, en la Ley General de Expropiación las causas de utilidad pública, por las que sea proce --
dente la expropiación a fin de evitar que se lesionen los inte-
reses legítimos del gobernado.

25.-Con el multicitado decreto, se violaron las garantías Constitucionales de propiedad, de seguridad jurídica y de lega -
lidad. Se violó el derecho de propiedad, porque la Constitución -
establece, que sólo podrá afectarse la propiedad particular por-
causa de utilidad pública, en el caso concreto de este estudio -
no se justificó ésta.

26.-En materia de expropiación no rige la garantía de au-
diencia; la Constitución de la República establece una excepción
a este derecho supremo.

27.-El decreto expropiatorio, generó una serie de situa -
ciones sociales y económicas, ventajosas para muchos, desventajo-
sas para otros tantos; pero marcó un precedente importante de lo
que se puede hacer por medio de movilizaciones sociales, que - -
obligaron al Gobierno a pasar por alto el orden jurídico esta -
blecido, con el objeto de calmar las presiones políticas-socia -
les, ya demasiado obvias.

28.-Por medio del Recurso Administrativo de Revocación, -
el particular puede impugnar un acto unilateral de voluntad ad-
ministrativa, como es la expropiación, dicho recurso tiene por --
objeto modificar, extinguir o reformar los efectos del acto, una-

23.-El bien expropiado debe pasar a formar parte del --- patrimonio de la comunidad, pero no volver a constituirse en propiedad privada.

24.-Es necesario reglamentar, en la Ley General de Expropiación las causas de utilidad pública, por las que sea proce -- dente la expropiación a fin de evitar que se lesionen los intereses legítimos del gobernado.

25.-Con el multicitado decreto, se violaron las garantías Constitucionales de propiedad, de seguridad jurídica y de lega - lidad. Se violó el derecho de propiedad, porqué la Constitución - establece, que sólo podrá afectarse la propiedad particular por - causa de utilidad pública, en el caso concreto de este estudio - no se justificó ésta.

26.-En materia de expropiación no rige la garantía de au - diencia; la Constitución de la República establece una excepción a este derecho supremo.

27.-El decreto expropiatorio, generó una serie de situa - ciones sociales y económicas, ventajosas para muchos, desventajo - sas para otros tantos; pero marcó un precedente importante de lo que se puede hacer por medio de movilizaciones sociales, que - - obligaron al Gobierno a pasar por alto el orden jurídico esta - blecido, con el objeto de calmar las presiones políticas - socia - les, ya demasiado obvias.

28.-Por medio del Recurso Administrativo de Revocación, - el particular puede impugnar un acto unilateral de voluntad ad - ministrativa, como es la expropiación, dicho recurso tiene por -- objeto modificar, extinguir o reformar los efectos del acto, una-

vez comprobada la ilegalidad de éste.

29.-Cuando el decreto expropiatorio de que se trate esté fundamentado en las fracciones V, VI y X, del artículo 10. de la Ley Federal de Expropiación, la interposición del recurso administrativo de revocación no suspenderá la ocupación del bien o bienes de que se trate.

30.-La Ley General de Expropiación debería contener algún procedimiento para que el afectado pudiera comparecer ante la autoridad expropiante, ofrecer pruebas y formular alegatos tendientes a defender sus legítimos derechos.

31.-El Recurso Administrativo de Revocación no tiene la eficacia suficiente para proteger al particular de los efectos de los actos jurídicos emanados de la Administración Pública, cuando supuestamente está de por medio el interés público.

32.-Es necesaria una revisión legislativa de la Ley General de Expropiación para darle una correcta adecuación y calificación a las causas de utilidad pública y hacerlas coherentes con la realidad, permitiendo al mismo tiempo una mayor flexibilidad para facilitar la defensa de los particulares.

33.-En el caso de que las autoridades administrativas no cumplieran con las finalidades por las que supuestamente se llevó a cabo la expropiación, los afectados podrían reclamar la devolución de su propiedad, en un término de cinco años, contados a partir del día siguiente de la vigencia del decreto. Esto se haría por medio del Recurso de Reversión o derecho de retrocesión.

34.-El medio de defensa extraordinario, con qué cuenta el particular para impugnar actos jurídicos violatorios de las garantías individuales, es el Juicio de Amparo.

35.-Existe el criterio de posibilidad de opción para el particular, respecto del medio de defensa que desee seguir, ya sea el recurso administrativo de revocación o el Juicio de Amparo.

36.-El Juicio de Amparo, en materia administrativa debe adquirir más aplicabilidad, sin necesidad de agotar previamente los recursos administrativos contenidos en leyes especiales, con el objeto de proporcionar una justicia pronta, expedita y oportuna.

37.-En el caso del decreto expropiatorio de octubre de 1985, la suspensión provisional del acto reclamado, contra expropiación, demolición y desalojo de inmuebles a que se hace referencia en el multicitado documento, en algunos casos fue acatada por las autoridades expropiantes; en otros no obstante, haber concedido el Amparo y protección de la Justicia Federal en forma definitiva, el Gobierno llevó a cabo construcciones de viviendas para vendérselas supuestamente a damnificados.

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

- 1.-Alesí Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, T.III, - Ed., Bosch, Barcelona, 1970, 788, pp.
- 2.- Alvarez Gendín Sabino, Tratado General de Derecho Administrativo, T.III, 12a.ed., Ed., Bosch, Barcelona, 1973, 480, pp.
- 3.-Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T.III, Ed., De Palma, Buenos Aires, 1966, 418, pp.
- 4.-Burgóa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, 15a.ed., - Ed., Porrúa, S.A.México, 1981, 732, pp.
- 5.-Burgóa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, 19a., ed., Ed., Porrúa, S.A., México, 1983, 1080, pp.
- 6.-Canasí José, Derecho Administrativo, T.IV, Ed., De Palma, Buenos Aires, , 1977, 644, pp.
- 7.-Bonfante p., Instituciones de Derecho Romano, Ed., Reus, Madrid, 1951, 510, pp.
- 8.-Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, T.IV, Ed., Heliesta, - Buenos Aires, 1983, 504, pp.
- 9.-Cabanellas G., Diccionario de Derecho Usual, T.V, Ed., De Palma, Buenos Aires, 1972, 519, pp.
- 10.-Enciclopedia Jurídica Omeba, T.;XI, Ed., Bibliográfica, Buenos Aires, 1977, 1004, pp.
- 11.-Fix-Zamudio Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, la., ed., Ed., Colegio Nacional, México, D.F., 1983, 151, pp.
- 12.-Floris Margadant Guillermo, El Derecho Privado Romano, 7a., ed. Ed., Esfinge, S.A., México, 1977, 550, pp.
- 13.-Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 25a., ed., Ed., Porrúa, S.A., México, 1986, 506, pp.

- 14.-García Oviedo Carlos y Martínez Useros Enrique, Derecho Administrativo, T. II, 9a., ed., Ed., EISA, Barcelona, 1968, 539, pp.
- 15.-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario jurídico Mexicano, T. II, Ed., Porrúa, S. A., México, 1985, 389, pp.
- 16.-Messineó Francisco, Manual de Derecho Civil y Comercial, T. III Ed., América-Europa, Buenos Aires, 1955, 274, pp.
- 17.-Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 6a., ed., Ed., - Pax-México, México, 1981, 633, pp.
- 18.-Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, T. II, 12a., ed., - Ed., Porrúa, S. A., México, 1983, 669, pp.
- 19.-Sayaguez Iaso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, -- T. II, 2a., ed., Ed., Cárdenas, Montevideo Uruguay, 1972, 665, pp.
- 20.-Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 21a., ed. Ed., Porrúa, S. A., México, 1985, 649, pp.

H E M E R O G R A F I A

- 1.-Jornada, Ia, Diario, México, D.F., Septiembre-Octubre de 1985.
- 2.-Nacional, El, Diario, México, D.F., Septiembre-Octubre de 1985.
- 3.-Oficial de la Federación, Diario, México, D.F., 11, 21 y 22 de Octubre de 1985.
- 4.-UnoMásUno, Diario, México, D.F., Septiembre-Octubre de 1985.
- 5.-Proceso, Revista, publicación Semanal, México, D.F., Septiem - bre-octubre de 1985.
- 6.-Tiempo, Revista, Publicación Semanal, México, D.F., Septiem - bre-Octubre-Noviembre de 1985.

L E G I S L A C I O N T R A T A D A

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed., Secretaría de Gobernación, 1987.
- 2.-Código Civil para el Distrito Federal, Ed., Porrúa, S.A., México, 1986.
- 3.-Código Federal de Procedimientos Civiles, Ed., Porrúa, S.A., México, 1986.
- 4.-Ley General de Expropiación, D.O.F., 26 de Noviembre de 1936.
- 5.-Ley Federal de Vivienda, D.O.F., 7 de febrero de 1984.
- 6.-Ley General de Bienes Nacionales, D.O.F., 8 de Enero de 1982.
- 7.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F., - 29 de Diciembre de 1976.
- 8.-Ley Federal de Aguas, D.O.F., 24 de marzo de 1936.
- 9.-Ley Federal de Minas, D.O.F., 11 de diciembre de 1975.
- 10.-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, D.O.F., 29 de Diciembre de 1978.
- 11.-Ley de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, D.O.F., 7 de Enero de 1976.
- 12.-Ley General de Amparo, 46a., eu., Ed., Porrúa, S.A., México, 1985.
- 13.-Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ed., Porrúa, México, 1986.
- 14.-Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, D.O.F., 17 de marzo de 1971.



Impresos "Maya"

BOLIVIA 13-A MEXICO 1, D. F.

TEL 702-09-91