

262
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD
PUBLICA DERIVADA DE LOS SISMOS DEL
19 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 1985 EN
LA CIUDAD DE MEXICO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

ERNESTO DEL RIO RAMIREZ

FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO.

1989



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD
PUBLICA DERIVADA DE LOS SISMOS DEL
19 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 1985 EN LA
CIUDAD DE MEXICO

C A P I T U L O I

- I. Antecedentes históricos de la expropiación en México.
 - 1.1. Constitución de Cádiz.
 - 1.2. Constitución de Apatzingan de 1814.
 - 1.3. Constitución de 1824.
 - 1.4. Leyes Constitucionales de 1836.
 - 1.5. Las bases orgánicas de la Ley del 4 de junio de 1843.
 - 1.6. Ley del 7 de julio de 1857.
 - 1.7. Constitución de 1857.
 - 1.8. Estatuto provisional del Imperio de 1865.
 - 1.9. Ley de expropiación de 1883.
 - 1.10. Ley del 3 de julio de 1901.
 - 1.11. Constitución de 1917.- Artículo 27 Constitucional.

C A P I T U L O I I

- II. Aspectos conceptuales.
 - II.1. Concepto general de expropiación.
 - II.2. La expropiación y sus diferencias con otros instrumentos jurídicos y administrativos: modalidades a - propiedad privada. - La requización. - La confiscación. El decomiso.

- 11.3. Autoridades que intervienen en la expropiación.
- 11.4. Concepto de utilidad pública. - Sus elementos.
- 11.5. Concepto de utilidad pública en términos del artículo 27 Constitucional, según la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación.
- 11.6. Casos en que no hay utilidad pública según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C A P I T U L O I I I

- III. Aspectos procedimentales.
 - III.1. Fijación al caso concreto.
 - III.2. La notificación. - Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - III.3. La indemnización y época de pago.
 - III.4. Valor fiscal. - Valor del daño. - Juicio pericial.
 - III.5. La garantía de audiencia según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - III.6. Recursos administrativos en la Expropiación. - Recurso de revocación. - Recurso de reversión o retrocesión.

C A P I T U L O I V

- IV. Consecuencias derivadas de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 en la Capital de la República.
 - IV.1. Descripción del fenómeno geofísico de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985.

- IV.2. Actos subsecuentes a los movimientos telúricos - 19 y 20 de septiembre de 1985.
- IV.3. Motivos y consecuencias del decreto expropiatorio del 11 de octubre de 1985.
- IV.4. Fé de Erratas.
- IV.5. Organos que se crearon a consecuencia de los sísmos del 19 y 20 de septiembre de 1985.
- IV.6. La indemnización.- Epoca y forma de pago otorgada a los expropiados.

C A P I T U L O I

I. Antecedentes históricos de la expropiación en México:

I.1. Constitución de Cádiz.

En la Constitución española promulgada en Cádiz, el 18 de marzo de 1812, establecía en su Capítulo IV, al que se le denominaba "del rey" y en el que estipulaba en su artículo 172; que el rey no podía tomar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbarle o molestarle en su posesión, uso y aprovechamiento de su propiedad, y si por algún motivo fuera necesario tomar la propiedad de ese particular o corporación, deberá ser, debido a una conocida utilidad común; y solo podrá hacerse con la debida indemnización, y esta deberá ser pagada a la vista de hombres buenos y a justo cambio.

I.2. Constitución de Apatzingan de 1814.

El 22 de octubre de 1814 se promulgó en la Nueva España, lo que fuera la primera Constitución, y en la cual estipulaba en su capítulo V, al que se le intituló "El de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos"; el cual establecía en su artículo 35:

Que nadie debería ser privado de la menor porción de lo que posea, sino solamente cuando lo exija únicamente la pública necesidad; y cuando se de ésta, el afectado tendrá derecho a que se le otorgue una justa indemnización a consecuencia de la privación hecha a su propiedad.

I.3. Constitución de 1824.

La primera ley constitucional de México independiente, que se ocupó de la expropiación, fué la de la Constitución

de octubre de 1824 la cual expresaba en su artículo 112 fracción III: Que el presidente no podía ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle de su posesión uso o aprovechamiento de sus bienes; y solo, por si en algún caso fuera necesario ocupar la propiedad del particular o corporación, será únicamente por causa de un objeto de conocida utilidad general, además el presidente no podrá hacer esa privación sobre la propiedad sin la previa declaración del senado, y en los recesos de éste el consejo de gobierno; además se le otorgará al afectado una indemnización justa, a juicio de hombres buenos y escogidos por el gobierno.

1.4. Las siete leyes constitucionales de 1836.

El 29 de diciembre de 1836, se crearon las siete leyes constitucionales, y en la primera de ellas se estipuló en el capítulo llamado "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República"; en el cual se estipulaba en su fracción III del artículo 20:

Que nadie podrá ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ésta, ni en todo, ni en parte, y solo cuando la pública utilidad exija lo contrario podrá hacerse la privación de la propiedad, además ésta privación deberá ser calificada por el presidente de la República; por otra parte el afectado, ya sea corporación eclesiástica o secular o también particular, será previamente indemnizado a tazación hecha por los peritos nombrados, uno de ellos por el afectado, el otro -- por el gobierno, y si hubiere diferencias se nombrará a un p^{er}ito tercero en discordia de acuerdo a la ley.

Por lo que respecta a la cuarta ley, se refiere a la restricción que tendrá el presidente de la República; estableciendo que el ejecutivo federal no podrá ocupar la propiedad -

de ninguna persona, ni corporación sino en el caso y con los requisitos del artículo 20 fracción III.

1.5. Las bases orgánicas de la ley del 4 de junio de 1843.

En éstas bases se describía que era necesario, y de suma importancia la aprobación que hiciera el senado - para llevar a cabo la expropiación, y después de ésto, el - presidente de la República podrá autorizar la expropiación; pudiendo el afectado por la privación de su propiedad, inconformarse y así manifestarlo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en lo que respecta a los estados, el gobernador será el que decreta la expropiación, pudiendo el afectado inconformarse ante el Tribunal Superior de Justicia de su estado.

1.6. Ley del 7 de julio de 1853.

Siendo presidente de México Antonio López de Santa Ana, expidió la ley del 7 de julio de 1853, en donde declaraba inviolable la propiedad, y en donde se exigía para - que un bien fuera expropiado por causa de utilidad pública los siguientes requisitos:

I. La ley o decreto donde el supremo gobierno, - que autorize los trabajos u obras de utilidad común, además que aclare para que se requiere la expropiación.

II. La designación especial hecha por la autoridad administrativa, en donde enuncie las propiedades de todos -- los particulares afectados, a los cuales se les aplicó la expropiación.

III. La declaración de expropiación hecha por au-

toridad judicial indica la indemnización previa a la ocupación de la propiedad.

1.7. La Constitución de 1857.

Esta Constitución del 5 de febrero de 1857, establecía en su artículo 27 la garantía sobre la propiedad privada. Y enunciaba que la propiedad de los particulares, no podría ser ocupada sin su consentimiento, sino solamente cuando se diera la causa de utilidad pública, dándosele al afectado una indemnización justa, que sería previa a la expropiación. Además determinaba que la ley sería la que estableciera que autoridad tenía que hacer la expropiación, estableciendo la ley los requisitos con que ésta haya de verificarse.

1.8. El estatuto provisional del imperio de 1865.

El 10 de abril de 1865, el emperador Maximiliano decretó el estatuto provisional del Imperio, el cual establecía en su artículo 15, la inviolabilidad de la propiedad privada, ya sea de un particular o corporación, bajo ningún motivo, al menos que se tenga que ocupar esa propiedad -privada por causa de utilidad pública, la cual debe ser comprobada plenamente; por otra parte el afectado a consecuencia de la ocupación de su propiedad, tendrá que ser previamente indemnizado en forma competente siendo ésta indemnización de la forma que diga la ley.

1.9. Leyes de expropiación del 31 de mayo de 1883 y del 3 de noviembre de 1905.

Esta ley del 31 de mayo de 1883, autorizaba al a-

yuntamiento de México, así como al ejecutivo federal para llevar a cabo expropiaciones por causa de utilidad pública; éstas expropiaciones serían debido a la concesión otorgada a la compañía Constructora Nacional para la construcción de un ferrocarril de México al Océano Pacífico, y de México a la frontera norte, y así de ésta manera ir expropiando los terrenos necesarios para la construcción del ferrocarril.

En ésta ley del 3 de noviembre de 1905 se autorizaba al ejecutivo federal, para llevar a cabo el decreto de expropiar las aguas potables, y terrenos para los servicios municipales en todo el territorio nacional. (1)

1.10. Constitución de 1917. - Artículo 27 Constitucional párrafo 11.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público así como de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptible de apropiación.

También se establece en el inciso VI del mismo ordenamiento lo siguiente:

Las leyes de la federación y de los estados, en -

(1) La expropiación y crisis en México. Alfredo B. Cuellar. 1950. Pp 7-9. TESIS PROFESIONAL, UNAM.

sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figurace en las oficinas catastrales o recaudadoras ya sea que éste valor, haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con ésta base.

El exceso de valor o el demerito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha, de la aseguración del valor fiscal será lo único, que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en oficinas rentísticas. (2)

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pp 26, art. 27, párrafo VI. Ed. Porrúa. México, 1987.

C A P I T U L O I I

II. Aspectos conceptuales.

II.1. Concepto general de la expropiación.

La propiedad no es un poder ilimitado que se adquiere por el propietario, ni tiene un derecho de abuso de la cosa, ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad. Siendo que la institución de la propiedad solo podrá justificarse por los beneficios que ella puede ofrecer a la colectividad.

La administración pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones, existiendo bienes de propiedad particular — que el estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública.

El maestro Serra Rojas define a la expropiación como un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos unilateralmente y en ejercicio de su soberanía procede legalmente en forma concreta en contra de un propietario o poseedor, para la adquisición forzada o traspaso de un bien por causa de utilidad pública mediante indemnización justa. (3)

El Código Civil para el Distrito Federal habla acerca de la expropiación, diciendo que es un medio por el

(3) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo II. Pp 240. Ed. Porrúa. 1985.

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 esa propiedad. Siendo además la expropiación un acto de soberanía, cuya ejecución no necesita el consentimiento del afectado; justificándose la expropiación por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo y apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales. (4)

El maestro Gabino Fraga en su libro de derecho administrativo, habla de la expropiación definiéndola, como un medio por el cual, el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad, mediante ciertos requisitos de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (5)

Expropiación se deriva de la palabra ex que significa fuera de y de la palabra propriatio que significa apoderamiento, es decir es la extinción de la relación que existía entre el dueño y la cosa, y en consecuencia la desaparición de las facultades y atribuciones que se le reconocían al propietario. Apropiación es ocupación y toma de posesión de una cosa, con el alcance de adquisición y dominio; y expropiación es desposesión, pérdida, privación.

(4) Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Porrúa. 1987. Pp. 193. Art. 832.

(5) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. - Porrúa. México, 1975. Pp 324.

La expropiación como un acto de autoridad que lesiona un derecho privado tan respetable como es el de la propiedad, tienen un límite en nuestra constitución en su párrafo 11 del artículo 27 Constitucional; estableciendo que las expropiaciones, sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, por eso hay que tener siempre presente el doble carácter de esta disposición. Atribuye una disposición al Estado que es restringida por dos condiciones cuyo cumplimiento es indispensable para que la expropiación proceda. (6)

Las limitaciones puestas al Estado en su acción de expropiar, han ocasionado que por la expropiación en su sentido actual se entienda restrictivamente el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva alguna persona de su propiedad por una causa de utilidad pública, y a cambio de una indemnización justa; así pues expropiación se puede entender como una composición de factores y no como un conflicto entre derecho público y derecho privado, sino como una armonización de ambos, de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas. (7)

(6) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Ed. Porrúa. México 1985. Pp 161-162.

(7) Germán Fernández del Castillo. La expropiación en México. TESIS PROFESIONAL. Escuela Libre de Derecho. México, - 1965. Pp 73.

11.2. La expropiación y sus diferencias con otros instrumentos jurídicos y administrativos: modalidades a la propiedad privada, la requización, la confiscación, el decomiso.

11.2.1. Modalidades a la propiedad privada.

En el capítulo de garantías individuales se enuncian en el artículo 27 Constitucional párrafo III, que la nación -- tendrá en todo tiempo el derecho:

A) De imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público,

B) El de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Las dos facultades que otorga este precepto son distintas, la primera de ellas es de carácter jurídico, y la segunda de carácter político-económico. No puede concebirse la propiedad sino teniendo en cuenta su doble aspecto, uno es del contenido del derecho de propiedad, y el otro es el de límites de ese derecho; así pues el primero es una facultad amplia de disposición del propietario sobre la cosa, y el otro es la serie de actos que el propietario no puede ejecutar, ya sea porque la ley se lo prohíbe o porque la ley le marque un modo especial para disponer de la cosa, lo que le implica la prohibición de ella de otro modo; es decir el propietario tiene un derecho positivo de disponer y una obligación negativa de no hacer algo. (8)

(8) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa. México, 1985. Pp 380.

El Código Civil del Distrito Federal en su artículo 830, reconoce al propietario de una cosa la facultad de gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades - que fijen las leyes. (9)

Modalidad es una palabra castellanizada, y es el modo de ser de una cosa, o sea la forma variable y determinada que puede tener una cosa o una persona, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia.

Podría decirse que la modalidad a la propiedad -- privada es la que constituye restricciones impuestas al ejercicio de los atributos de los derechos de propiedad; es una medida de carácter general y abstracta, que integra y -- configura el régimen jurídico de la propiedad en general, y afecta el régimen jurídico de la propiedad imponiendo una -- acción o una abstención de carácter general y permanente.

Las modalidades constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, de tal manera que a primera vista parece que el Estado, al establecerlas, esta privando al propietario de una parte de su derecho, lo cual podría considerarse como un caso de expropiación, sin embargo hay diferencias entre la modalidad y la expropiación y son:

La modalidad constituye una medida de carácter general y abstracta que viene a integrar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad general - de los bienes, en un momento y en un lugar determinado;

(9) Código Civil para el Distrito Federal . Ed. Porrúa. México, 1987. Pp 193. Art. 830.

en la expropiación por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreta que concentra sus efectos sobre un bien especial, mientras que con la expropiación - se priva a un particular de sus bienes, esto es necesario - para el Estado; en la modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención; por otro lado en la modalidad a la propiedad privada consiste en una extinción parcial de los atributos que tiene el propietario sobre su bien, mientras que en la expropiación, no son extinguidos los derechos del dueño, sino que hay una extinción del dominio o del uso; otra diferencia importante es que en tanto en la modalidad a la propiedad privada no se recibe ninguna contraprestación, y en la expropiación debe existir forzosamente una indemnización compensatoria. (10)

(10) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XVIII. Pp 2568. Informe de los tribunales colegiados de circuito en materia administrativa. Apéndice 1975.

11.2.2. Confiscación.

La confiscación se puede definir como la adjudicación que se hace a favor del Estado sin apoyo legal - alguno de los bienes de una persona, siendo una medida arbitraria por parte de la autoridad administrativa, siendo un abuso de autoridad. Como ejemplo se podría citar que en otras épocas, con la muerte civil de un ciudadano se le confiscaban todos sus bienes que poseía; como otro ejemplo se podría citar que en tiempo de guerra se da como un procedimiento despótico del ganador, sobre el perdedor, confiscandole a este, armas, municiones, territorio, etc.

Se podría enumerar las diferencias con la expropiación de la siguiente manera:

En la expropiación debe existir forzosamente una indemnización por concepto de compensación a consecuencia del daño recibido; mientras que en la confiscación se carece totalmente de toda indemnización al afectado; en la expropiación deben existir dos elementos fundamentales que son: la utilidad pública y la indemnización; y en el caso de la confiscación no existen esos elementos, pues al llevarse a cabo la confiscación esta se realiza sin ninguna causa de utilidad pública; en la expropiación debe estar basada legalmente al realizarse; en la confiscación al efectuarse no tiene base legal alguna, es decir es un abuso de autoridad; la expropiación se realiza por necesidades de carácter social; y en la confiscación es llevada a cabo a consecuencia de una pena administrativa.

11.2.3. Decomiso.

El decomiso es una figura jurídica que aparece en la ley administrativa y penal, siendo una sanción o pena, que priva a una persona de sus bienes muebles sin indemnización o contraprestación alguna, esto a consecuencia de una infracción a una ley administrativa, o en los casos que estipula el código penal, debiendo llevar siempre esta figura los principios de legalidad y audiencia.

Diferencia entre la expropiación y el decomiso:

Estas diferencias radican en que mientras en la expropiación debe existir una indemnización, a favor del afectado; mientras que en el decomiso no existe contraprestación alguna; por otra parte en la expropiación se lleva a cabo en bienes inmuebles por lo general mientras que en el decomiso se realiza sobre bienes muebles; en la expropiación se lleva a cabo por una causa de utilidad pública, mientras que en el decomiso se lleva a cabo a consecuencia de una infracción a una ley administrativa, o en los casos indicados por el Código Penal, es decir a quien viola la ley y cae en la tipicidad del delito que merezca el decomiso; en la expropiación no existe la garantía de audiencia, pues la corte ha sustentado que el artículo 27 Constitucional no contempla tal beneficio; entre tanto en el decomiso debe existir la garantía de audiencia.

11.2.4. La requización.

La requización es una figura administrativa que se realiza en forma unilateral, es una cesión forzada de bienes que implica limitación a la propiedad privada princi-

palmente bienes muebles, y se lleva a cabo para satisfacer propósitos urgentes de utilidad pública y con la indemnización que corresponda, además también abarca la requización cuando se obliga a una persona a colaborar prestando servicios personales a favor de la administración.

Diferencias entre la expropiación y la requización:

En la expropiación se da generalmente sobre los bienes inmuebles mientras que la requización se da en su mayoría sobre los bienes muebles; en la expropiación se da la transferencia de la propiedad con la excepción de que cuando pasen cinco años y no se use el bien para el objeto para el cual fué expropiado este podrá regresar al afectado por medio del recurso de regresión, en la requización no hay transferencia de propiedad sino solo en los casos de anomalías que estipula el artículo 26 Constitucional.

En la expropiación se lleva a cabo por la autoridad administrativa, mientras tanto en la requización es realizada por la autoridad administrativa o militar según las circunstancias; en la expropiación solo se da por una causa de utilidad pública mediante indemnización mientras que en la requización se puede dar también en estado de guerra, períodos de tensión internacional, carencia de alojamiento; en la confiscación el Estado está obligado a reparar los daños por la ocupación de los bienes de la requización provisional; y en la expropiación la autoridad no repara daños sino que indemniza en forma definitiva al afectado sin tener que pagarle daños por la ocupación. (11)

(11) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa. México, 1975. Pp 285-288.

11.3. Autoridades que intervienen en la expropiación.

En la Constitución Mexicana de 1857 no se establece que autoridad o autoridades debían intervenir en la expropiación, pues solo decía que la propiedad solo podría ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización dejando que las leyes secundarias fijarían las autoridades -- competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

En la Constitución Mexicana de 1917 fué la que vino a precisar que autoridades deberían intervenir en las fases de la expropiación; en el inciso sexto párrafo segundo -- del artículo 27 Constitucional indica que al poder legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública, por lo que procede expropiar; al poder administrativo la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública -- prevista por la ley y la de que un bien determinado, debe expropiarse para satisfacer esa utilidad.

La Constitución no habla de cual es la autoridad -- que debe ejecutar la expropiación lo que prácticamente debe llevar a cabo la desposesión del particular y la atribución -- del bien expropiado en favor del Estado. Con motivo de esa falta de declaración expresa se han sostenido dos opiniones contrarias; la primera de ellas establece que la autoridad administrativa ha declarado la procedencia, su ejecución por -- lo tanto debe realizarse por autoridad judicial; el fundamento de esta opinión se recurre al párrafo VI del mismo artículo 27 Constitucional el cual establece; que el ejercicio de las -- acciones que corresponden a la nación por disposición del -- presente artículo se hará efectivo, por el procedimiento judi

cial, se sostiene en la opinión que como la expropiación - constituye una acción en la cual la nación ha dado su resolución, corresponde por virtud el artículo 27 Constitucional la aplicación de la parte transcrita, es decir obliga a recurrir a la autoridad judicial.

En los términos de la segunda opinión, o sea la que sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial; y pone como fundamento el párrafo VI del mismo artículo 27 Constitucional, pues en él después de fijar que el poder legislativo debe declarar porque causa de utilidad pública procede la expropiación y que el poder administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención al poder judicial sino solamente en el procedimiento de indemnización, y solo por lo que atañe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas. (12)

La ley de expropiación de 1936 y que nos rige actualmente, sigue el segundo criterio descrito y establece -- que el ejecutivo hará la declaración de expropiación, por -- conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo y transmitirá el expediente de expropiación, de ocupación temporal o delimitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva; y la autoridad judicial interviene respecto al nombramiento de peritos cuando haya exceso

(12) Juan Botella Acenci. La expropiación en el Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. 1951. Pp 65.

de valor que haya tenido la propiedad afectada, por las mejoras que se hubieran hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal.

En el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, dispone que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y no da esa facultad a los Municipios porque estos no pueden legislar, y la Constitución ha protegido así de abusos de autoridades administrativas, que sean las leyes las que establezcan cuando es de utilidad pública la expropiación. (13)

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ed. Porrúa. México, 1985. Pp 26. Art. 27. Párrafo VI.

II.4. Concepto de utilidad pública. Sus elementos.

En nuestro sistema legal se señalan las causas que considera como utilidad pública para basar en ella la expropiación, pero la regla general, es que las legislaturas son las competentes para fijar en las leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación a la propiedad privada.

Así tenemos que la razón de ser, es decir, la causa de expropiación, es la utilidad pública, este es el elemento esencial y fundamental de la facultad de expropiar; la utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas para satisfacer nuestras necesidades, y por lo tanto para que la utilidad pública se requiere los siguientes elementos:

Una necesidad pública, que debe ser satisfecha.

Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad; y el posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Si falta cualquiera de estos elementos no puede haber utilidad pública; si falta la necesidad los bienes vienen a resultar superflúos o aún pueden resultar nocivos; si las cosas no son adecuadas a las necesidades, subsiste lo mismo que si faltara la aplicación de la cosa a la satisfacción de la necesidad; y entonces la expropiación es inútil y por lo tanto improcedente.

La necesidad pública es un estado general de desagrado, un malestar que desaparece aplicando en ello el satisfactor correspondiente, que lo mismo puede ser un bien material, que un bien inmaterial, o ciertos actos y

ciertas instituciones.

Hay necesidades públicas de gobierno, de justicia, de educación, de recreo, de trabajo, de alimentación, etc.; son ilimitadas en número pero para ser satisfechas no se requiere siempre de un bien material, sino de una buena ley, de un buen gobernante, de una limitación de horas de trabajo, de un aumento de producción, de una baja de precios, etc.; y muchos otros medios que no pueden lograrse con la expropiación sino con leyes convenientes, o una política inteligente y sana, o con organización y eficiencia de trabajo. (14)

Se podría resumir entonces que la utilidad pública, es todo aquello con que puede satisfacerse una necesidad pública; pero la utilidad que da lugar a la expropiación, es únicamente la de los bienes en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad:

Según el Código Civil para el Distrito Federal define a la utilidad pública, como la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia, o para que se construyan casas habitación que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta médica.

Los bienes son de utilidad pública en cuanto están destinados atender una necesidad pública, independientemente de quien sea el titular de esos bienes, es decir el

(14) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XI. Pp 645-646.

Estado o los particulares, lo que interesa es hacer cesar el malestar característico de la necesidad por medio del bien satisfactor correspondiente, que por ese destino viene a tomar la cualidad de utilidad pública; los bienes que el estado no vaya a destinar a la satisfacción de una necesidad pública no son de utilidad pública y por eso tampoco son susceptibles de ser expropiados a los particulares; en consecuencia se podría concluir sin ninguna duda, que solo son expropiables los bienes que el estado vaya a destinar al uso público o a un servicio público. (15)

En los decretos expropiatorios se ha manifestado que este viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica prevista en los artículos 14, 16 y 27 Constitucionales, pues todo decreto debe mencionar además de la causa o necesidad a satisfacer los motivos de porque el bien sujeto a expropiación reúne las características de satisfacer. (16).

(15) Germán Fernández del Castillo. La expropiación en México. TESIS PROFESIONAL. Escuela Libre de Derecho. 1965. Pp 74.

(16) Tesis jurisprudencial 191, octava parte, último apéndice. Semanario Judicial de la Federación que dice motivación concepto D.

11.5. Concepto de utilidad pública en términos del artículo 27 Constitucional según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en el sentido del artículo 27 Constitucional, sobre lo que es utilidad pública; y establece que la utilidad pública abarca no solo a los casos en que la colectividad sustituye en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación para satisfacer, de un modo directo e inmediato las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda; y en una forma mediata e indirecta los de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada como acontece en fraccionamientos, y en los grandes latifundios o su colonización como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higienicas para los obreros. (17)

11.6. Casos en que no hay utilidad pública según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido la Corte ha establecido jurisprudencia al decir, que solamente hay utilidad pública cuando en provecho común se sustituye a la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada; y no existe utilidad pública cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un parti

(17) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Sala. Quinta Epoca. Tomo XLV. Pp 4812. Certuche Carlos.

cular. Además no se justifica la existencia de utilidad pública en las expropiaciones que tengan como fin privar a los propietarios de sus bienes, para transmitirlos a personas morales que están incapacitadas constitucionalmente para adquirirlas, pues para la existencia de dicha utilidad se requiere como presupuesto necesario, que la corporación o sujeto que va a hacer beneficiado con el acto expropiatorio tenga capacidad jurídica para incorporar a su patrimonio el bien afectado. No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduscan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad pública. (18)

En los decretos expropiatorios, que se llevan a cabo, se han manifestado en la mayoría de estos casos la violación de las garantías de legalidad y seguridad jurídica prevista en los artículos 14, 16 y 27 Constitucionales, pues todo decreto debe mencionar además de la causa o necesidad, los motivos de porque el bien sujeto a expropiar debe reunir características de satisfacer la necesidad de utilidad pública, y si no es así se deja en un estado total y absoluto de indefinición, por lo cual al carecer del requisito requerido, el acto resulta arbitrario y caprichoso y por consecuencia violatorio de garantías individuales. (19)

- (18) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Sala, Quinta Epoca. Tomo II. Pp 440. Montes Avelina y quinta Epoca. Tomo LIXIII. Pp 201. Perea Perez Otilio.
- (19) Jurisprudencia 418. Pp 745. 3a. parte. Semanario Judicial de la Nación. Que dice utilidad pública. Mayoría de los Angeles La Madrid de Galera. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

C A P I T U L O III

III. Aspectos procedimentales:

III.1. Fijación al caso concreto.

La declaración de expropiación debe de suponer una ley, que declare el caso en que sea de utilidad pública - la expropiación y que un bien determinado se encuentra precisamente en ese caso, es una relación entre la necesidad en concreto y el satisfactor, al que se le atribuye también - en caso concreto la cualidad de satisfacer esa necesidad.

Para hacer la declaración de expropiación hay un requisito previo que cumplir, y que consiste en establecer - que en el caso concreto en que pretende declararse la expropiación, esta comprendido en el caso abstracto previsto por la ley. En la Ley Federal de Expropiación expresa que el ejecutivo federal, por conducto de las dependencias correspondientes tramitará el expediente de expropiación, indudablemente que ese expediente lleva por objeto reunir todos los elementos probatorios de haberse ejecutado puntualmente los procedimientos de la Constitución y la Ley establezcan para la procedencia de la expropiación.

La Constitución no exige como requisito que haya una tentativa de arreglo con el propietario, antes de declararse la expropiación, ni corresponde a la Constitución entrar a esos detalles de mecanismo procesal, pero cuando las leyes de expropiación ponen ese requisito previo, como lo hacen varias de las leyes de los Estados de la República, se simplificarían mucho los trámites para satisfacer las necesidades públicas, pues

habrá ocasión en la que la mutua comprensión entre el Estado y los particulares, bastará para evitar conflictos de intereses; emplear la expropiación sin haber intentado antes la anuencia del propietario para adquirir por compra venta el satisfactor que se juzgue necesario, significa desechar tal vez una solución para ambas partes.

De acuerdo con el artículo 8avo. de la Ley de Expropiación de 1936, que se refiere en que casos el ejecutivo federal hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, o de la ocupación temporal o imponerle ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición de recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien de que se trate, o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. (20)

(20) Antonio Serra P. La expropiación forzosa en los Modernos Textos Constitucionales. Ed. Moderna, 1970. Pp 97.

III.2. La notificación.

En la expropiación, la notificación debe ser de carácter personal, ya que la declaratoria de expropiación la hará el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, y esta se publicará en el Diario Oficial, y se hará por medio de la notificación personal de los afectados, y solo en el caso en que se ignore el domicilio del afectado o de los afectados, se tomará como notificación personal y así surtirá sus efectos una segunda publicación del acuerdo de expropiación en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto a la notificación en el caso de la expropiación, la Suprema Corte de Justicia establece lo mismo que lo estipulado por la Ley Federal de Expropiación, al asentar jurisprudencia en los siguientes términos:

La notificación de las declaraciones de expropiación, deben hacerse personalmente, y sólo en el caso en el que se ignore el domicilio del afectado, es lícita la notificación que se haga por medio del periódico oficial. (21)

(21) S.C.J. Quinta Epoca: Segunda Sala, Apéndice 1975. Tomos LIX y LVIII.

III.3. La indemnización y época de pago.

Indemnizar significa resarcir del daño, o sea de la pérdida o menoscabo que sufre en el patrimonio el afectado. (22)

En el derecho común, el daño se repara restituyendo la cosa al estado en que se encontraba antes de sufrirlo, entregando otra del mismo género y calidad de manera, que el patrimonio vuelva a quedar igual a como se encontraba anteriormente; solo en el caso de que en esos medios de liberación no sean posibles, es cuando debe resarcirse el daño cubriendo su valor en dinero.

Tratándose de expropiación, esta última solución - es la única posible, puesto que la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo dueño, a quien no puede entregarsele otro del mismo género y calidad, pues entonces no habría caso a la expropiación porque aquello con que el Estado pretendía pagar sería igual a lo que pretendiera expropiar.

La Constitución Política nos da las siguientes bases para fijar el monto de la indemnización:

a) La cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada, figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, - ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el de un modo tácito, o por ha-

(22) Código Civil para el Distrito Federal. Art. 2108. Editorial Porrúa. México, 1985.

ber pagado sus contribuciones con esta base.

b) El juicio pericial, por el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

c) El juicio pericial cuando se trata de objetar el valor cuando no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Es principio elemental de la economía financiera - declarado en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, - que las cargas públicas deben distribuirse proporcionalmente y en forma equitativa, lo cual no quedaría satisfecho con la disposición lisa y llana que se hiciera a un individuo de sus bienes, en beneficio de la colectividad, pues en ese caso la carga estaría soportada indebidamente por el expropiado. (23)

Cuando el afectado por la expropiación se niega a recibir la indemnización, o cuando se desconoce quien es el afectado, estos casos son previsibles por la ley Reglamentaria, que debe disponer de un medio rápido que es la consignación. Según el criterio de la Corte con respecto al justiprecio o indemnización, estipula que el justiprecio de la cosa expropiada, y el pago de la indemnización son procedimientos posteriores a la declaratoria de expropiación, de modo que no basta para conceder el amparo, el que no existan aun el justiprecio o la indemnización.

Respecto a los casos en que el Estado no puede pagar la indemnización al afectado por la declaración de ex-

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, 1985. Pp 26. Art. 27, Fracción VI.

propiación estipula que el Estado con el propósito de llevar una fundación social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe de hacerse en los demás casos -- puede constitucionalmente ordenar dicho pago dentro de -- las posibilidades del erario. (24)

Nuestra Constitución admite dos medios para fijar la indemnización y son el valor fiscal y el juicio de peritos y omite ocuparse del medio más sencillo y normal -- que es el acuerdo mutuo entre el expropiado y el expropiante.

La ley de expropiación establece que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, la que no abarcará nunca un período mayor de 10 años. La indemnización por la expropiación debe cubrirse a base del daño causado, pero la demora del pago ocasiona perjuicios al afectado, que consisten en la privación del satisfactor o del provecho que el expropiado -- habría podido obtener en caso de recibir la indemnización.

En Derecho, estos daños y perjuicios por la demora en el pago de obligaciones pecuniarias, originan el -- pago de un interés legal a favor del acreedor (Código Civil artículo 2117); pero esta prestación fué omitida por la Ley de Expropiación y la falta de esos intereses, para los expropiados en general, hace injusto desde el punto de vista de los afectados en conjunto, que sea la autoridad adminis

(24) Suprema Corte De Justicia de la Nación. Quinta Epoca. Tomo XVIII. Pp 1266. Segunda Sala. Pozos Petra.

trativa y no la ley la que fije la forma y plazos de pago, -- pues los pagos que se hagan en primer término son en -- perjuicio de los que se hagan posteriormente.

Otro caso de incertidumbre en la expropiación, - es el de las expropiaciones para colonizaciones, que serán cubiertas con los abonos de pago que harán los colonos; - forma que contraria por completo el concepto de cubrir un daño.

En la indemnización es indiferente al afectado -- quien sea que pague la indemnización, aún cuando jurídicamente debe ser la autoridad expropiante por ser ella la - que ocasiona el daño, y además por razón de orden, pues es de interés para la mejor realización de la expropiación que todo quede centralizado en dicha autoridad.

En la ley de expropiación federal, dispone que - cuando la expropiación se haga en favor de personas distintas del Estado, estas personas, serán quienes cubran la - indemnización. Para esto no se exige que ellas presten necesariamente seguridades de solvencia; por el contrario ha sido frecuente que las expropiaciones se hagan en favor - de personas totalmente insolventes como son los ejidatarios o los trabajadores de algunas empresas.

Si esas personas son insolventes en la actualidad, nadie podrá asegurar que sean solventes dentro de - cinco o diez años que son los plazos que adoptan las legislaciones. Si una persona física o moral es solvente hoy, no puede asegurarse que lo sea al vencimiento de los plazos para pagar, y ni siquiera que subsista como persona -

jurídica para poder atender el pago. Por estos casos la indemnización es incierta, mejor dicho no se satisface el requisito de indemnización por el daño sufrido, y menos asegurar perspectivas de que sea cubierto en un futuro.

La Suprema Corte de Justicia, ha dictado jurisprudencia en el sentido de que cuando no sea posible pagar la indemnización inmediatamente por parte del Estado y esta -- sea con un fin social de urgente realización, puede constitucionalmente ordenar que dicho pago sea dentro de las posibilidades del erario nacional.

Respecto de la especie en que debe hacerse el pago es obvio que el Estado debe cubrir las expropiaciones en dinero, ya que con ese motivo ha surgido la cuestión de la indemnización en bonos de la deuda pública que las leyes previenen respecto a las expropiaciones agrarias. Así que en caso de expropiación agraria la objeción no es fundada -- si se afirma que el pago no se hace en dinero, sino que se hace en bonos, pues en realidad el gobierno no se siente liberado con la entrega de los bonos, sino que estos constituyen solamente un título que tendrá que convertirse en efectivo (25)

(25) Germán Fernández del Castillo. La expropiación en México. TESIS PROFESIONAL. Escuela Libre de Derecho. 1965. Pp 63.

III.4. Valor fiscal. Valor del daño. Juicio pericial.

El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figuré en las oficinas catastrales o recaudadoras, y 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.

Solamente el exceso del valor, o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

El valor fiscal corresponde a un concepto unitario de una cosa considerada en su integridad y como unidad, por eso es susceptible de aplicarse cuando la expropiación se refiere a la totalidad de la cosa valorizada; pues no hay valor fiscal de esa fracción aún cuando haya sido considerada especialmente para establecer el valor total de la cosa a la que pertenezca. Económicamente no es el mismo valor el de una cosa considerada completa que considerada en las partes que la componen, pues estas son individualmente y podrían aumentar o disminuir su valor.

Por las mismas razones el valor fiscal de un todo, no puede fraccionarse para satisfacer proporcionalmente el valor de cada una de las partes.

Así pues, cuando la expropiación se hace únicamente de una parte del bien o bienes a los que en conjunto se les asigna el valor fiscal, no pueden estar regidos por este y por lo mismo, su valorización debe ser hecha por peritos conforme a las bases fijadas por la Constitución, para aquellas cosas en que el valor fiscal no está fijado en las oficinas rentísticas.

Valor del daño-Juicio pericial.

Dispone la Constitución que el exceso o demérito del valor que haya tenido la propiedad, con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, así como la estimación de los objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas de contribuciones, quedarán sujetas a juicio pericial y a resolución judicial.

El juicio pericial tiene por objeto establecer el valor por individuos competentes, o técnicos independientemente del interés individual de las partes y para garantizar la independencia de criterios de esos peritos y además, para resolver — con la imparcialidad atribuida al poder judicial, es por lo que la Constitución exige la intervención judicial.

El procedimiento que establece la ley de expropiación es el siguiente:

La autoridad expropiante, denunciará a la autoridad judicial la necesidad del avalúo, y el juez fijará a las partes — en término de tres días para que designen sus peritos y para que de común acuerdo, nombren el perito tercero, con el procedimiento de que el juez hará respectivamente las designaciones, si aquellos no la hacen; en contra de las designaciones

hechas por el juez no hay recurso alguno.

En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación por la parte respectiva dentro del término de tres días.

El juez fijará a los peritos, un plazo que no exceda de 60 días para que rindan su dictamen, si los peritos estuvieran de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización, y en caso de inconformidad llamará al tercer perito en discordia al que señalará nuevo plazo que no exceda de 30 días para que rinda su dictamen.

Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro de un término de 10 días, lo que estime -- procedente, es decir que queda sometida a su arbitrio la apreciación de los dictámenes periciales. (26)

III.5. La garantía de audiencia según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia ha emitido jurisprudencia en lo que respecta a la garantía de audiencia en la expropiación, sosteniendo que no existe violación a las garantías individuales, a consecuencia de la expropiación ya que esta se hace sin oír al afectado, ya que el artículo 27 Constitucional no contempla tal requisito. Pero la Corte declara que cuando la Ley respectiva ordene, que dentro del procedimiento de expropiación se le de siempre oportunidad al afectado, a defenderse.

La Suprema Corte, al establecer ese criterio sobre el artículo 27 Constitucional, desatiende por completo las formalidades del procedimiento, ya que el acto de privación le debe de preceder juicio y que este juicio puede ser tramitado por cualquier autoridad con facultades específicas, y que las formalidades esenciales del procedimiento que se deben guardar en este juicio, lo son las que establezca la ley.

Es decir, las formalidades esenciales del procedimiento dentro del juicio que debe preceder al acto de privación, consisten en permitir una máxima oportunidad defensiva, al que pueda ser objeto, de la privación, y otorgar todas las posibilidades de defensa; siendo lo contrario, que todo obstáculo a la defensa, toda negociación de defensa, implica un estado de indefensión, y con ello se viola la garantía de audiencia, es decir la garantía a la defensa, que es un derecho de todo ciudadano. (27)

(27) Carlos Cruz Morales. Los artículos 14 y 16 Constitucionales. Ed. Porrúa. México, 1977. Pp 14, 15, 26 y 32.

La Suprema Corte, ha asentado con respecto a la garantía de audiencia la siguiente jurisprudencia:

En materia de expropiación, no rige la garantía - de previa audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, porque ese requisito, no está comprendido entre los -- que señala el artículo 27 de la misma carta fundamental. (28)

III.6. Recursos administrativos en la expropiación.

III.6.1. Recurso de revocación.

Contra el decreto expropiatorio procede el recurso de revocación, por virtud del cual puede ser modificado, revocado o nulificado de acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Expropiación; y mediante su interposición tal como lo dispone el artículo 7º del mismo ordenamiento legal, se suspende la ejecución sin exigir mayores requisitos que los de la ley de amparo exige, este recurso se interpondrá dentro de los 15 - días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo de notificación, además el recurso se realizará ante la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o gobierno de territorio que haya tramitado el expediente de expropiación.

Hay que mencionar que no es necesario tener que recurrir al recurso de revocación directamente sino que actualmente hay tesis jurisprudencial, que establecen que cuando se reclama la inconstitucionalidad de la ley que rige el acto, no existe obligación de agotar los medios ordinarios de defensa previamente al ejercicio de la acción constitucional. y se pone como aplicable la primera tesis relacionada, con la -

(28) Quinta Epoca, Tomo LXII, pág. 3021, Cía. Mexicana de Petroleos "El Aguila", S. A.

jurisprudencia 75, visible en la página con número 156 de la primera parte del último apéndice del Semanario Judicial de la Federación, sustentada por el 4° tribunal colegiado del primer circuito en materia administrativa y que dice "Amparo contra la inconstitucionalidad de una ley". Recursos Ordinarios. (29)

De acuerdo con la Ley de Amparo vigente de 1970, cuando se impugnaba una ley, por estimarla inconstitucional el quejoso no tenía que agotar ningún recurso establecida -- por esta, porque de hacerlo, se sometería a sus disposiciones consintiendo las. Tal es el criterio que informa la tesis jurisprudencial que esta en la primera parte del último apéndice del Semanario Judicial de la Federación; en las reformas a la Ley de Amparo de fecha 3 de enero de 1978 y que entraron en vigor 180 días siguientes a su publicación, establece que el quejoso puede a voluntad, contra el primer acto concreto de aplicación de la ley, agotar el recurso que proceda y posteriormente acudir al amparo contra la resolución que en este se dicte o bien, ejercitar la acción constitucional desde luego. Pero en ninguno de ambos supuestos, el hecho de no agotar un recurso establecido por la ley que se estima inconstitucional, trae como consecuencia la improcedencia del juicio. Hubo tesis jurisprudenciales, que establecían que debían agotarse los recursos ordinarios aunque se reclame la violación directa de un precepto constitucional, al establecer que

- (29) Jurisprudencia 75. Pp 156. 1a. Parte del último apéndice del Semanario Judicial de la Federación que dice: amparo contra la inconstitucionalidad de una ley, recursos ordinarios.

no hace procedente el juicio de garantías el hecho que la quejosa en su demanda invoque, entre otras el concepto de violación de carácter formal relativo a la carencia de fundamento y motivación de los actos reclamados, porque aún que es indiscutible, que la violación directa de un precepto constitucional motiva el juicio de amparo por ser la vía constitucionalmente idónea para reclamarla, ello ocurre cuando se reclama exclusivamente esa violación pero no cuando en los conceptos de violación, se reclaman también infracciones a las leyes ordinarias, porque entonces la materia litigiosa se contrae a una cuestión de legalidad y por tal razón debe acudir al medio ordinario de defensa, ya que de otro modo bastaría involucrar en la demanda de amparo la violación de un precepto constitucional para eludir el agotamiento de los recursos ordinarios desvirtuándose así el requisito de definitividad que debe tener el acto reclamado en el juicio constitucional. (30)

Pero el criterio anterior se ha venido a atemperar de la siguiente manera:

Al establecer que la tesis del tribunal que sostiene que los particulares no están obligados a agotar los recursos ordinarios cuando alguien en su demanda de amparo alegue violaciones directas en sus garantías y derechos constitucionales, y no violaciones de legalidad que solo indirectamente violan la constitución federal; se basa en primer lugar, en que el juicio de amparo tiene por objeto directo la protección de los derechos constitucionales de los gobernados, mientras que los recursos ordinarios tienen por objeto principal el examen de cuestiones de legalidad; en segundo

(30) Informe de 1975: Tribunales colegiados. Pp 126. Semana Judicial de la Federación. en materia administrativa.

lugar se establece que la protección de las garantías constitucionales es un valor jurídico tan alto, que si el quejoso opta por no agotar los recursos, por estimar que así logra una protección más eficiente, no debe hacer de la creación de los recursos ordinarios un sistema procesal que en vez de facilitar, entorpezca la defensa de los derechos constitucionales.

Lo anteriormente descrito por los tribunales colegiados, estableció que esta tesis no viola la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, sobre la necesidad de agotar recursos ordinarios antes de acudir al amparo, porque esta jurisprudencia es de carácter general y abstracta, por lo que pueden matizarse al aplicarla a situaciones muy específicas y concretas, no previstas expresamente en esa jurisprudencia. Y como la misma no se refiere en forma concreta y específica al caso de violaciones directas a preceptos constitucionales no resulta violada al matizar su aplicación. (31)

III.6.2. Recurso de reversión o retrocesión.

Otro recurso que la ley de expropiación contempla es el de reversión o retrocesión, el cual consiste en que el propietario afectado por una declaratoria respectiva de expropiación podrá recuperar su bien expropiado si este no fue destinado, al fin que dió origen a la declaratoria respectiva de expropiación; es decir cuando el bien expropiado

(31) Informe 1975: Tribunales Colegiados. Pp 62. Semanario Judicial de la Federación en materia administrativa.

no fue destinado al objetivo, que trajo como causa la declaratoria de expropiación, este recurso podrá interponerlo el afectado por la expropiación, llegándose el tiempo de cinco años a partir de cuando fue notificado personalmente del decreto expropiatorio.

Reversión del bien en la expropiación: el artículo 9 de la Ley de Expropiación, establece, que si los bienes -- que han originado una declaratoria respectiva de expropiación de ocupación temporal o limitación de dominio, no fueron destinadas al fin que dió causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años al propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio; la reversión puede reclamarla el quejoso por el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no sea destinado al fin para el cual fue expropiado. (32).

(32) Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Tomo XXVIII, Pp 21, 1975.

C A P Í T U L O I V

IV Consecuencias derivadas de los sismos del 19 y 20 de --
septiembre de 1985 en la capital de la República.IV.1. Descripción del fenómeno geofísico de los sismos del
19 y 20 de septiembre de 1985.

El pasado 19 de septiembre de 1985, a las 7:19 horas, la Ciudad de México, vivió la peor catástrofe natural de que se tenga memoria de la época contemporánea.

Este sismo superó la magnitud de todos aquellos - fenómenos geofísicos registrados en lo que va del presente - siglo en la Ciudad de México. Además de la magnitud incidieron en los efectos del sismo tanto el patrón de radiación de la fuente sísmica como su duración; el primero dió lugar a un efecto de enfoque de la energía liberada que se propago en forma practicamente directa hacia el Valle de México. Además su duración hizo posible una acumulación de los efectos de resonancia. (33)

La zona que resintió con mayor fuerza los efectos del fenómeno fué la Ciudad de México, principalmente en el primer cuadro, delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza, y en menor intensidad fueron las delegaciones Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztacalco.

(33) Cristina Pacheco. Zona de desastre. Ediciones Océano. México, 1986. Pp 13-21.

En el interior de la República las zonas más afectadas fueron los municipios de Gómez Farías y Ciudad Guzmán en Jalisco; en Michoacán, los de Lázaro Cárdenas, Cotija y Coalcomán y en Guerrero los de Chilpancingo de los Bravos, Iguala de la Independencia, José Azueta, Ixtapa, Zihuatanejo y Cohayutla de Guerrero.

Pero en ninguno de estos lugares se asemeja en nada con los daños materiales y pérdidas humanas que se suscitaron en la Ciudad de México. Como consecuencia del sismo del 19 de septiembre, se han venido manifestando réplicas del sismo, y hasta el 27 de septiembre de 1985 se habían acumulado aproximadamente 60 movimientos más de diversa intensidad, de acuerdo al servicio sismológico nacional del Instituto de Geofísica de la Universidad Nacional Autónoma de México. (34)

IV.2. Actos subsecuentes a los movimientos telúricos del 19 y 20 de septiembre de 1985.

Debido al desastre natural sucedido en la Ciudad de México, el 19 y 20 de septiembre de 1985, se tuvieron que tomar medidas inmediatas y así el presidente de la República Li. Miguel de la Madrid Hurtado, giró instrucciones a la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional y Departamento del Distrito Federal, para iniciar las primeras acciones de rescate y emergencia del Gobierno Federal, asimismo se dieron instrucciones a la Secretaría de

(34) Informe de la Comisión Nacional de Emergencia. Presidencia de la República, Comunicación Social. 28 de septiembre de 1985. Pp 13.

la Defensa Nacional, quien concluía su primera estimación global para ejecutar el plan DN-111-E, de rescate a la población civil en caso de desastre, de igual manera la Secretaría de Marina puso en acción el plan de emergencia, SME-111.

De manera simultánea a la iniciativa presidencial y en forma automática se pusieron en acción los organismos e instrumentos de salvamento y auxilio que permanentemente prestan apoyo a la Ciudad de México. (35)

La Secretaría de Gobernación no obstante el trastorno de algunos sistemas de comunicación inició el contacto con las entidades federativas en particular las aledañas al Distrito Federal así como aquellas que de manera preliminar se estimaban estaban dentro del radio de acción del sismo.

El jefe del Departamento del Distrito Federal debido a la magnitud de los daños que se registraban en la Ciudad de México, dió instrucciones a la Secretaría de Protección y Vialidad para que realizará una evaluación general de la situación en la Ciudad de México, y realizó una inspección aérea y terrestre así como para aplicar dispositivos generales de rescate y emergencia.

El Presidente de la República inició recorridos de evaluación en el lugar de los hechos a consecuencia de lo descrito en los párrafos, se tomaron varias medidas adopta-

(35) Carlos Monsivais . Crónicas de la Sociedad que se organiza. "Esta temblando". Biblioteca "Eva". México 1986. Pp 26-29.

das por el Presidente de la República, como fueron:

- a) Otorgar total prioridad al rescate de sobrevivientes.
- b) Las autoridades no escatimarían esfuerzos para brindar ayuda a la población afectada.
- c) Se adoptaron medidas para que los que se hayan quedado sin vivienda fueran protegidos.
- d) El gobierno federal dispone de los recursos y elementos necesarios para atender lo indispensable.

Ya realizada la primera evaluación, el presidente de la República, convocó a una reunión de emergencia del gabinete del gobierno federal, con el objeto de recoger las evaluaciones realizadas por las distintas dependencias federales así como para determinar las acciones inmediatas que orientarían las labores de rescate, emergencia y rehabilitación del gobierno mexicano; y se tomaron las siguientes medidas:

- a) Evaluación de daños materiales y humanos.
- b) Diseño de planes y procedimientos de rehabilitación.
- c) Mitigación de daños y establecimiento de un sistema preventivo.
- d) Medidas de rehabilitación y funcionamiento de edificios y normalización de la acción del gobierno federal.
- e) Acciones de coordinación para la colaboración de la población.
- f) Criterios para la recepción de ayuda de organismos privados y de gobiernos extranjeros.

En esta reunión extraordinaria, el gobierno federal a través de cada uno de los titulares de las dependencias, expuso lo siguiente:

- a) Los daños ocurridos en el área de su responsabilidad.
- b) Su evaluación particular y detallada de las repercusiones habidas.
- c) Sus puntos de vista para el mediano y largo plazo.

El sismo del 19 de septiembre de 1985 que fué en la Ciudad de México, dejó a todas luces una dolorosa escena de destrucción que afectó la vivienda de una gran cantidad de vecinos, principalmente en las colonias de las delegaciones de Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez. (36)

En las primeras evaluaciones se estimó que 5728 edificaciones habían sufrido daños, el 47% menores, el 38% -- con fracturas o desplome de la estructura, y el 15% con derrumbe total o parcial; y de todas estas edificaciones el 68% era de tipo de vivienda.

En los 90 segundos que duró este sismo, creó una serie de necesidades que trajeron como resultado, a los pocos días una movilización social, una pronta acción gubernamental, para responder a ellos en un contexto en el que -- confluyeron el operativo de atención inmediata a la población afectada y la escases de recursos económicos para afrontar si

(36) Informe de la Coordinación de Emergencia Nacional. Presidencia de la República. Talleres Gráficos de la Nación. 30 de septiembre de 1985. Pp 15-19.

tuaciones de emergencia.

Así como una dolorida e indignada población que de mandaba la identificación y castigo de posibles responsables de las construcciones defectuosas que al caer causaron la muerte de miles de personas, solicitaban la consecuente indemnización a los deudos y afectados.

Otros pedían la protección de la autoridad frente a caseros, sobre todo de vecindades con rentas congeladas, que querían aprovechar el forzado abandono de las viviendas para desalojar legalmente a los inquilinos.

Otros más solicitaban peritajes confiables para saber si podían volver a sus viviendas; muchos reclamaban ayuda para reconstruirla. La población damnificada se dirigía al gobierno en forma airada o respetuosa, pero siempre demandante, para obtener respuesta al grave problema de haber perdido su vivienda.

Estas demandas fueron expresadas por tres grupos especiales de damnificados: los de las unidades habitacionales Nonoalco-Tlatelolco y Benito Juárez, administrados por el gobierno; los de las colonias de clase media, como la colonia Roma, Juárez, Narvarte, Condesa y colonias aledañas y los barrios del México viejo como Tepito, Peralvillo, Morelos y Guerrero entre otros, donde habitan familias de escasos recursos y con gran arraigo en esas zonas.

Conciente de la gravedad de los daños sufridos por las viviendas de la Capital del país, el presidente de la República reunió a los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Desarrollo Ur-

bano y Ecología, así como el jefe del Departamento del Distrito Federal, con el objeto de afinar la política de vivienda que el gobierno estaba preparando para la atención de los damnificados.

Los damnificados se movilizaron también y el 26 de septiembre, es decir una semana después del sismo entregaron un documento a la Cámara de Diputados en el que formulaban sus peticiones y al día siguiente presentaron otro documento al fondo nacional de habitaciones populares (FONHAPO), organismo que compartía la administración de esa unidad habitacional.

El 27 de septiembre grupos de damnificados realizaron dos marchas a la residencia presidencial de los Pinos. - En la primera, vecinos de las colonias de Tepito y Morelos solicitaban agua, víveres y materiales de construcción; también marcharon comités de vecinos de Tlatelolco. Comisiones de - ambos grupos fueron recibidos por el Secretario particular - del presidente de la República, quien les aseguró, que en la medida de lo posible sus peticiones serían atendidas de inmediato.

El 30 de septiembre se reunió la comisión metropolitana de emergencia, con la asistencia del director general del INFONAVIT, y del director del ISSSTE; en la reunión se reconoció la gravedad del problema de los damnificados y el - alto potencial político que contenía. Identificado el universo de la población afectada el regente de la Ciudad de México, esbozó las líneas generales de acción para cada grupo.

Mientras que las unidades Tlatelolco y Bento Juárez - así como las colonias de clase media, podían atenderse -

del problema por medio de la oferta disponible de habitaciones: en los barrios del México viejo el gobierno tendría que garantizar la permanencia de los afectados, mediante programas de autoconstrucción o de edificación de viviendas.

Para el primer caso se pondría en marcha el primero de octubre, un programa emergente de vivienda instituido por decreto presidencial el 14 de octubre de 1985 y para el segundo caso un programa de renovación habitacional popular.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología planeaba realizar en el marco del programa emergente de vivienda, para atender a damnificados de Tlatelolco, del multi familiar Juárez y de las colonias de clase media. En primer lugar se les ofrecería viviendas disponibles de las instituciones del sector vivienda, con créditos y bajas tasas de interés y se les ofreció un rápido pago al seguro de viviendas destruidas.

El 15 de octubre se formó la comisión mixta con representantes del gobierno y de los damnificados para atender las demandas de los vecinos afectados. A parte de la oferta de habitación por medio del programa emergente de vivienda, a los residentes de bajos recursos y a los pensionados y jubilados del FOVISSSTE, la comisión les ofreció departamento en renta y aquellos que desearon cambiarse a lugares de la provincia mexicana se les proporcionaría la ayuda necesaria para la adjudicación de vivienda y para la mudanza.

El 1° de octubre el programa emergente de vivienda instaló dos centros de atención a damnificados con el --

fin de recibir las solicitudes de restitución de vivienda, independientemente de la composición familiar y de la situación jurídica de posesión de vivienda, en renta o en propiedad.

Cuatro opciones se abrieron a los damnificados, a saber: recibir una nueva vivienda con el financiamiento correspondiente de los organismos del sector; comprar vivienda a terceros mediante créditos hipotecarios del ISSSTE o del INFONAVIT; reparar su vivienda comprando lo necesario en un parque de materiales que vendería a precios inferiores a los del mercado del mayoreo.

En las zonas más afectadas se pudo comprobar que a pesar de la destrucción, los barrios del México viejo se negaban a desaparecer; desde el primer día del sismo, una gran actividad en los barrios pusieron vigas para sostener muros inclinados, o techos colgados, relleno de grietas en muros y traveses y reunió a vecinos para realizar peticiones de ayuda. Lo que más interesaba a los moradores era vigilar los restos de enseres y vivienda, pero lo más importante era impedir que fueran desalojados por los caseros.

En una segunda reunión del gabinete sobre vivienda efectuada el 1° de octubre, el jefe del Departamento del Distrito Federal puso a consideración del presidente de la República un plan de acción para resolver el problema de la zona Centro de la Ciudad de México, la cual tenía grandes sectores destruidos. En su presentación el regente de la Ciudad de México, mencionó que muchos dueños de vecindades destruidas tenían la expectativa de desalojar a los inquilinos lo que podría conducir a desalojos, mismos que a su vez po-

drían ser rechazados con actos de violencia, corriéndose el riesgo que esto se generalizara.

El 7 de octubre, representantes de la unidad Tlatelolco se reunieron con la SEDUE, para solicitar se hicieran peritajes para decidir la suerte de los edificios dañados y se les prestarán departamentos para que los ocuparan -- mientras se reparaban los afectados.

El secretario de la SEDUE dió a conocer que 23 -- de los 102 edificios de Tlatelolco serían derrumbados para -- no arriesgar la vida de los ocupantes.

El 7 de octubre, el presidente de la República se volvió a reunir con los miembros de su gabinete relacionados con la elaboración de la política urgente de vivienda. -- En esta ocasión el presidente aprobó, con algunas precisiones menores, el programa de regeneración urbana y zonas marginadas y populares afectadas por los sismos en la Ciudad de México y las acciones necesarias para su cumplimiento, en donde el gobierno dió a conocer esas medidas. Con esta reunión, la política del gobierno frente a la emergencia planteada de los sismos quedó totalmente delineada. (37)

(37) Crónica del sexenio 1982-1988. Tercer año. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. -- Fondo de Cultura Económica. Pp 544-549. México, 1985.

IV.3. Motivos y consecuencias del decreto expropiatorio del 11 de octubre de 1985.

El 11 de octubre de 1985, el presidente Miguel de la Madrid decretó la expropiación de cerca de 5,500 predios en una superficie de 250 hectáreas, a fin de beneficiar a más de 180,000 habitantes de 111 colonias populares del Distrito Federal, en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez. El anuncio fue hecho por el regente capitalino, durante el acto de instalación del comité de reconstrucción del área metropolitana.

El decreto expropiatorio señalaba que con la expropiación, se pretendía impedir mayores calamidades públicas y prevenir perjuicios a la colectividad por lo que las viviendas dañadas, deberían ser substituidas por edificaciones que garantizaran la seguridad de sus habitantes. Además los predios expropiados, servirían para la regeneración urbana del área metropolitana y que el Departamento del Distrito Federal procedería a la indemnización en un plazo que no excediera los diez años que marca la ley. (38)

La expropiación causó un gran impacto en la sociedad mexicana desde que se conoció la noticia en las colonias populares se realizaron alegres celebraciones, que en algunos casos duraría días, como es en el caso de Tepito, en donde los bailes callejeros se prolongarían casi una semana. Mientras tanto los propietarios e inquilinos agotaron la edición de ese día del Diario Oficial para comprobar si el in—

(38) Diario Oficial de la Federación. Viernes 11 de octubre de 1985. Pp 3-4.

mueble de su propiedad había sido incluido en la expropiación.

Al día siguiente a la expropiación, ante vecinos del barrio de Tepito, de la colonia Morelos de Tlatelolco y de otras zonas populares, acudieron ante el presidente de la República para manifestarle su apoyo por el decreto expropiatorio. El presidente de la República declaró que había recurrido a ese expediente extraordinario, facultad legal e institucional del gobierno, para satisfacer necesidades colectivas y para atenderlas conforme a la ley de expropiación, la situación de emergencia que se vivía desde el sismo, y ofreció su vigilancia personal para asegurar el manejo honesto de los fondos públicos y privados que se utilizarían en el financiamiento de las obras para beneficio de los vecinos de las zonas populares.

El jefe del ejecutivo explicó que la medida expropiatoria era la base de un programa de renovación habitacional popular, que pretendía atender a los sectores de menores ingresos afectados por los sismos. El presidente comentó que la expropiación de predios, era contestación enérgica y un programa radical de respuesta a la demanda popular, y no una búsqueda de popularidad para su gobierno.

El 14 de octubre de 1985 empleados del departamento del Distrito Federal colocaron los primeros letreros en predios expropiados que señalaban: "este inmueble es propiedad del Departamento del Distrito Federal y será designado al programa de vivienda, creado por el presidente de la República." (39)

(39) Revista Proceso núm. 464. "El desastre". Pp 5-7. 30 de octubre de 1985.

La medida expropiatoria fué muy bien recibida en amplios sectores de la sociedad. Además de las celebraciones de los beneficiados, diversos grupos organizaron manifestaciones de apoyo. El PRI publicó un desplegado en el que se solidarizó con la medida. Los partidos de oposición socialista unificado de México (PSUM), mexicano de los trabajadores (PMT), y revolucionario de los trabajadores (PRT), apoyaron la expropiación y señalaron que los predios deberían ser entregados a los damnificados para que reconstruyeran sus casas.

Asimismo, los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados expresaron su respaldo a la decisión presidencial, con la excepción del partido de acción nacional (PAN) y el partido demócrata mexicano (PMD).

El líder del senado de la República manifestó que el decreto expropiatorio era de utilidad pública indiscutible, no lesionaba el legítimo derecho de propiedad; en opinión del senado la expropiación era un acto de reivindicación social, que respondía a los intereses de la sociedad.

No obstante, la decisión presidencial también precipió opiniones contrarias y críticas muy severas. La asociación nacional de dirigentes de empresas, la Cámara de propietarios de inmuebles del Distrito Federal, señalaron que esta medida además de representar una violación a las garantías individuales y del derecho de propiedad garantizados por la Constitución, y también haría renacer la desconfianza en el sistema y desalentaría la inversión en un rubro tan importante como es la construcción de la vi-

vienda.

El partido de acción nacional (PAN), calificó la expropiación como una medida populista y el acto provocaría -- desconfianza. El presidente de la CONCANACO, declaró que el gobierno se conducía por el camino del estatismo, sin una fundamentación jurídica, sólida y coherente. El centro coordinador empresarial afirmó que debían haberse explorado otras opciones para resolver el problema de vivienda popular creado por el sismo.

En algunos artículos periodísticos, también se calificó la medida como populista, precipitada, carente de bases legales, estatificadora y unilateral, que contribuía a deteriorar la confianza en el gobierno, y que tendría repercusiones económicas muy negativas, como la fuga de capitales ya que en el país no había garantías para las inversiones. Puntualizó que el gobierno vendería a los afectados, a tasas blandas y a plazos adecuados, los predios expropiados, lo que permitiría que los habitantes de las colonias populares no salieran de sus barrios a los que se habían arraigado y en donde encontraban sus medios de subsistencia.

Añadió que muchos de los inmuebles afectados por los sismos eran viviendas o construcciones muy antiguas -- que habían tenido poco mantenimiento tanto porque los propietarios no obtenían un rendimiento adecuado de su bien, -- porque en muchos casos las rentas estaban congeladas y porque los inquilinos no contaban con recursos para sostenerlas. Así, los propietarios resultarían beneficiados al pagarse propiedades al valor catastral actualizado.

Afirmó que las instituciones gubernamentales dedi

cadás a la construcción de casas canalizarían todos sus recursos financieros de 1986 y remanentes de 1985 al programa de regeneración urbana. Finalmente agregó que en forma paralela a la edificación masiva de viviendas se realizaría una reordenación urbana general que comprendería la delimitación de usos del suelo, la regeneración de la capital del país, la creación de zonas verdes para mantener el equilibrio ecológico. (40)

El 14 de octubre de 1985 se publicó en el Diario Oficial, el decreto presidencial por el que se instituye el — programa de renovación habitacional popular, bajo la responsabilidad del Departamento del Distrito Federal.

Para realizar el programa se creó un organismo — de duración temporal bajo la responsabilidad del Departamento del Distrito Federal para realizar el programa, y se creó un organismo de duración temporal bajo la dependencia del Departamento del Distrito Federal y de la SEDUE, cuya primera función sería levantar un censo de los damnificados, la construcción y rehabilitación de las viviendas las cuales se harían adecuando proyectos y prototipos ya existentes y con el apoyo técnico de profesores y alumnos de ingeniería y arquitectura, algunos de los cuales ya habían estado trabajando en la zona.

Para ofrecer lo necesario a precios accesibles, se instalarían parques con materiales en los que se venderían a crédito y se ofrecería capacitación para la tarea de autoreparación. Para financiar las construcciones y restauraciones

(40) Periódico "El Universal", 15 de octubre de 1985. Pp 1, 3, 15-19. México, 1985.

se crearía un fondo, con asignaciones presupuestarias con créditos puentes de la banca y del Fondo de la vivienda, transferencias de organismos de vivienda como el INFONAVIT.

Con estos créditos los interesados, comprarían terrenos y materiales para construir o arreglar sus viviendas. En todos los casos los créditos serían recuperables aplicándoseles tasas de interés social.

Para continuar con el proceso de asignación de viviendas a damnificados, el 19 de octubre de 1985, el programa emergente de vivienda, publicó un segundo anuncio en los diarios en el que se le daba más información sobre los lugares y requisitos para beneficiarse del programa. Se pedía únicamente que los solicitantes presentaran identificación y comprobante de ocupación del domicilio dañado por el sismo, ya fuera en propiedad o en arrendamiento, así como una constancia de inhabilitación del inmueble, expedida por la delegación correspondiente. En esa fecha se informó que se habían presentado ya 3690 solicitudes de trámite de vivienda, correspondientes a 8681 familias, a 1200 de las cuales ya se les habían asignado viviendas.

El 30 de noviembre, la información global de atención a damnificados por medio del programa emergente de vivienda mostraba que se habían presentado 10,932 solicitudes, de las cuales 6771 se habían resuelto; 3259 mediante asignación de vivienda, 2993 por medio de otorgamiento de crédito hipotecario, 1119 por crédito para reparación de vivienda.

En otro comunicado, del 11 de diciembre, se informó a los habitantes de Tlatelolco que se habían concluido los peritajes correspondientes, los cuales indicaban que 27 edificios tenían que ser demolidos pues su reparación era imposi-

ble y presentaban un grave riesgo. En el mismo desplegado, indicaba que cualquier interesado podía revisar los peritajes, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ponía a disposición del público, no obstante, desde mediados de diciembre muchos residentes empezaron a ocupar los edificios condenados por los peritajes, a pesar de los daños que mostraban. Aunque el Departamento del Distrito Federal tenía autoridad suficiente para desalojarlos por la fuerza, se abstuvo de hacerlo y se inició un nuevo ciclo de negociaciones para convencer a los ocupantes de la necesidad de demoler los inmuebles y de aceptar las viviendas que se ofrecían a cambio. (41)

IV.4. Fé de Erratas.

Al poco tiempo de haberse realizado la expropiación del 11 de octubre de 1985, se encontraron en el decreto fallas, pues se incluían algunas viviendas unifamiliares habitadas por sus propietarios, otras que no habían sido dañadas por el sismo, tierras comunales, terrenos baldíos, inmuebles que ya pertenecían a la nación, locales comerciales, templos, construcciones sindicales y en cambio no habían sido considerados otros predios con vecindades deterioradas que resultaban peligrosas para sus habitantes, pues se encontraban seriamente dañadas y que estaban en un muy mal estado, ya que muchas de ellas estaban apuntaladas por vigas para evitar que se vinieran abajo; otras cuarteadas que verdaderamente hacían ya imposible su habitación.

(41) Terremotos de septiembre. Las razones y las obras. Fondo de cultura económica. Pp 550-554. México, 1985.

Estas vecindades no habían sido incluidas en el decreto expropiatorio, pero tenían que estar incluidas para evitar mayores calamidades.

El Departamento del Distrito Federal informó que estaba abierto a recibir las inconformidades, y aceptó que existían errores en la inclusión de predios en el decreto en un porcentaje aproximado del 10%, pero indicó que se harían las rectificaciones necesarias para no cometer injusticias y errores. Para tal efecto las autoridades capitalinas, instalaron módulos de recepción de quejas en la sede del Departamento del Distrito Federal; y en cuatro días se presentaron cerca de 4000 inconformidades de predios particulares; también hubo solicitudes de amparo en contra del decreto ante las oficinas de partes de los juzgados de distrito de materia administrativa.

Finalmente, el 20 de octubre de 1985 se dió a conocer en el Diario Oficial que 1200 predios de los 5427 predios expropiados, quedaban excluidos del mandato presidencial, mientras que otros 500 inmuebles y lotes baldíos se incorporaban al decreto. Además, el Departamento del Distrito Federal anunció que los módulos de información y orientación que había instalado la Secretaría de la Contraloría de la Federación seguirían atendiendo las quejas de los propietarios, aún después de las modificaciones al decreto.

En conferencia de prensa el regente capitalino reconoció que se habían cometido muchos errores, pero señaló que de no haber actuado pronto se corría el riesgo de desahojos violentos con el consecuente peligro para la paz social.

El Departamento del Distrito Federal informó que se habían adoptado los siguientes criterios en la depuración y los ajustes del decreto presidencial:

Se excluyeron los inmuebles, que no estaban ubicados en colonias populares, las viviendas que fueron adquiridas con recursos propios o con créditos, y los predios cuyo uso era de vivienda unifamiliar.

Se corrigieron errores derivados de una numeración oficial equivocada y se mantuvieron en la nueva relación los baldíos e inmuebles que eran utilizados como bodegas no autorizadas y se incluyeron en la lista de edificios expropiados, las vecindades que por confusión en la lista original, derivado de defectos de catastro, de registro público, o de número oficial confuso, que no habían sido incorporados.

Cuando se anunció la rectificación, esta causó una gran irritación en la opinión pública. Algunos críticos responsabilizaron a los funcionarios del Departamento del Distrito Federal y a los titulares de las delegaciones políticas por errores cometidos en el decreto original e incluso se pidió la renuncia del regente de la Ciudad de México. A consecuencia de esto, el secretario general de gobierno del Departamento del Distrito Federal, fué destituido de su cargo y de igual manera delegados de la Cuauhtémoc.

El presidente de la República en una entrevista concedida al periódico Excelsior reconoció que se habían cometido errores en los predios considerados en el decreto expropiatorio, por la premura con la que se había tenido que actuar, ya que había el peligro de que se provocara conflictos sociales graves, por el entrentamiento de intereses entre propietarios e inquilinos. Declaró que varios propietarios

pretendían desalojar a inquilinos, aprovechándose de la situación derivada del temblor y que estos estaban dispuestos a defenderse de los desalojos.

Durante el mes de noviembre se presentaron tanto en el Departamento del Distrito Federal como por medio de la comisión de información, gestoría y quejas de las LIII legislatura, solicitudes para que se tramitaran la revocación de las casas incluídas en los decretos expropiatorios. Igualmente, hubo casos de predios que no habían sido incluídos y de los que se pedía su expropiación. Sin embargo, el 3 de noviembre de 1985, el Departamento del Distrito Federal informó que no serían afectados mas predios en la Ciudad de México. (42)

IV.5. Organos que se crearon a consecuencia de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985.

El 9 de octubre de 1985, el presidente de la República, instaló en una ceremonia celebrada en el Museo Nacional de Antropología e Historia, la Comisión Nacional de Reconstrucción, con la presencia de funcionarios públicos, exfuncionarios, intelectuales, gobernadores, rectores de universidades, directores de medios de comunicación, líderes empresariales y de los trabajadores.

Durante su intervención, el primer mandatario, afirmó que el reto de reconstrucción y renovación nacional, e

(42) Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1985. Pp 3-4.

xigía mantener y estimular la participación de la sociedad civil y la oportuna y eficaz coordinación y conducción del gobierno de la República; agregó que los recursos financieros que se requerían para atender los daños causados por los sismos del mes de septiembre serían fundamentalmente internos y sólo en forma complementaria y limitada aceptaríamos ayuda del exterior. (43)

El presidente de la República dijo que debido a la magnitud del daño se prolongaría por varios años la reconstrucción de todo lo dañado por los sismos de septiembre.

El jefe del ejecutivo, informó que la comisión nacional de reconstrucción tendría los siguientes propósitos:

Auxiliar a los damnificados, coordinar la acción pública y social, para la reconstrucción de lo dañado, fomentar la descentralización tanto del sector público como de los sectores privado y social, promover la obtención y el uso adecuado y oportuno del auxilio internacional, formular programas preventivos y supervisar el uso honesto y eficiente de los recursos.

La comisión se integró por seis comités de apoyo -- que el primer mandatario presidiría personalmente y en los que participarían representantes de toda la sociedad: el Comité de Reconstrucción del área metropolitana de la Ciudad de México; el Comité de Descentralización; el Comité de asuntos financieros; el Comité de auxilio social, con cuatro coordinaciones: salud, e-

(43) Periódico Excelsior, 10 de octubre de 1985. Pp 1, 2, 3, 4 y 5.

ducación, empleo y vivienda. El comité de Auxilio Internacional y el Comité de Prevención de Seguridad Civil.

El Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, sería coordinada por el Departamento del Distrito Federal y su tarea consistiría en establecer las prioridades en los programas de construcción, autoconstrucción, remodelación y reparación de vivienda; modificar las normas y procedimientos de construcción para prevenir riesgos; promover -- nuevos horarios de trabajo, rutas y sistemas de transporte y -- simplificar trámites para fomentar nuevas inversiones que recuperaran empleo y construcciones.

El Comité de Descentralización estaría coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y tendría a su cargo fomentar la descentralización de la vida nacional, promoviendo una reorganización de la administración pública federal, en la que se mantendría las sedes de las secretarías de Estado en la Capital, pero en la que se descentralizarían recursos, oficinas, facultades, como parte de un proceso más amplio que incluyera la educación superior, la actividad económica industrial y los -- servicios, el comercio y las finanzas.

El Comité de Asuntos Financieros, sería coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su función básica consistiría en adecuar la importante necesidad de recursos para la tarea de reconstrucción a los bienes disponibles y -- los que se pudieran generar para dichos propósitos, también busca promover, captar, movilizar los recursos internos y externos que requirirá el esfuerzo de la reconstrucción; estimular -- mecanismos para el financiamiento de viviendas; crear estímulos de ahorro y diseñar estímulos fiscales que ayudarán a la descentralización de la actividad económica y de la población.

El Comité de Auxilio Social, se integraría con cuatro coordinaciones: salud, educación, empleo y vivienda. La -- Secretaría de Salud tendría la función de reorganizar el sistema hospitalario de la zona metropolitana y del país, ampliando la cobertura de los servicios y mejorando su calidad. Debería de descentralizar sin desmembrar los centros de excelencia que han -- propiciado el avance de la medicina mexicana.

La Secretaría de Educación Pública, se dedicaría a -- restablecer el acceso a las escuelas, promover su adecuado funcionamiento, prever las necesidades de reorganización y servicios y el uso óptimo de la infraestructura básica y armonizar las necesidades de emergencia con los programas de desarrollo educativo y cultural. Por su parte la Secretaría del Trabajo debería ocuparse de quienes perdieron su empleo a causa de los sismos, conviniendo con los empresarios, bancos y compañías de seguros, las fórmulas que beneficiarían a la industria y a sus trabajadores, finalmente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológica, actuaría en forma ágil y eficaz para atender a los damnificados apoyando las acciones de autoconstrucción y reparación de vivienda, con prioridad a las clases populares.

El Comité de Auxilio Internacional, coordinado por -- la Secretaría de Relaciones Exteriores, tomaría las medidas necesarias para obtener y canalizar la ayuda externa conforme a nuestras necesidades e intereses nacionales.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil, coordinado por la Secretaría de Gobernación se encargaría de -- diagnosticar los riesgos previsibles y de diseño de planes y -- programas específicos de seguridad civil, para garantizar, -- junto con estados y municipios, la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno

ante situaciones de grave riesgo colectivo o de desastre. En este Comité también participan las fuerzas armadas.

El Comité supervisor de donativos fué creado el 3 de octubre de 1985 y que tenía como representantes de los sectores gubernamentales, sociales y privados, los cuales se integraron en grupo de trabajo permanente a fin de llevar a cabo sus funciones. El objetivo fundamental de su labor fue garantizar la existencia de centrales efectivas que permitieran el manejo honesto y transparente de los donativos en especie y en servicios recibidos por el gobierno federal, para ser destinados a la atención de los damnificados del sismo de septiembre.

Finalmente, el presidente de la República informó - que las comisiones de emergencia tanto la nacional como la metropolitana permanecerían funcionando mientras las condiciones así lo exigieran y que una vez superada la crisis cesaría - en todas sus actividades y sus integrantes canalizarían sus esfuerzos y experiencias dentro de la comisión nacional de reconstrucción y sus comités.

Los 6 comités y las 4 coordinaciones, fueron instaladas por el jefe del ejecutivo entre el 10 y 21 de octubre en distintas ceremonias.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público instauró por orden del Presidente de la República, el fondo nacional para la reconstrucción, el cual sería administrado por la Nacional Financiera mediante la cuenta 001, en la cual se concentrarían los donativos.

Los recursos captados se destinarían fundamentalmente a la reconstrucción de las instalaciones hospitalarias y

educativas. El Presidente de la República se comprometió a vigilar el uso adecuado de las aportaciones por medio de un Comité mixto integrado por representantes de los sectores público, social y privado.

IV.6. La indemnización, Epoca y forma de pago otorgada a los expropiados.

El 28 de noviembre de 1985 se dió a conocer que el gobierno capitalino emitiría por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bonos para pagar indemnizaciones a los dueños de predios expropiados que acreditaran sus derechos.

Estos documentos se denominarían bonos de renovación urbana del Distrito Federal y tendrían un valor nominal de \$100.00 (Cien pesos 00/100 M.N.).

Estarían a nombre de quienes acreditaran derechos para recibir la indemnización, fechados el 12 de octubre de 1985 y con una vigencia de 10 años. El Banco de Comercio sería la institución encargada de pagar los intereses de esos bonos los cuales, además podrían cotizarse en la bolsa Mexicana de Valores.

El 17 de enero de 1986, el gobierno de la Capital de la República depositó veinticinco mil millones de pesos en el Banco de Comercio destinados al pago inmediato de los propietarios de inmuebles que fueron expropiados.

El regente capitalino, explicó el 14 de octubre que los propietarios de los predios expropiados serían indemnizados con base en avalúos catastrales actualizados, para no afectar a

los dueños y que se estaban estudiando las posibilidades financieras del gobierno capitalino para pagar a los propietarios en un período menor al que marca la ley de expropiación y que es de 10 años como máximo. Además abundó en el sentido de que los propietarios de los bienes expropiados beneficiados en el sentido de que en su mayoría eran casas de renta congelada y no obtenían ganancia alguna, es decir no obtenían rendimiento alguno, y así al expropiarseles su propiedad, resultarían beneficiados al pagárseles sus propiedades al valor catastral actualizado y que sería mucho mejor que estar perdiendo totalmente su propiedad. (44)

(44) Crónica del Sexenio 1982'1988. Tercer año. Presidencia de -
la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Pp 220-228.

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

1. La expropiación es un acto unilateral de soberanía del Estado, en donde este priva al particular de su bien por concepto de utilidad pública y mediante indemnización.

2. La expropiación sólo puede ser declarada por autoridad administrativa.

3. Debe existir siempre en la expropiación, una utilidad pública y una indemnización pues de lo contrario viola las garantías individuales.

4. En la expropiación solo las leyes de la Federación y de los Estados determinan cuando existe utilidad pública.

5. En la expropiación el afectado debe ser notificado personalmente o por el Diario Oficial de la Federación cuando se ignore su domicilio.

6. En la expropiación no existe la garantía de audiencia por no establecerlo así el artículo 27 Constitucional.

7. En la Expropiación solo existe garantía de audiencia durante el procedimiento expropiatorio.

8. En la Ley de Expropiación solo se dan dos recursos administrativos: el recurso de revocación y el recurso de reversión o retrocesión.

9. Para que exista utilidad pública se requiere: de una necesidad pública y un objeto considerado satisfactor de esa necesidad.

10. La indemnización de acuerdo a la Constitución se fija por el valor fiscal o en el juicio pericial.

11. En la época de pago de la indemnización, si no se paga inmediatamente, será en un plazo no mayor de 10 años de acuerdo a las posibilidades del erario.

12. En la expropiación la autoridad judicial solo tiene intervención en el nombramiento de peritos y en el juicio pericial.

13. Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, solo afectaron en forma directa y devastadora a la Ciudad de México.

14. El decreto expropiatorio del 11 de octubre de 1985 se efectuó para evitar mayores desastres entre la población, pues así se evitaban desalojos violentos de caseros con tra inquilinos.

15. Debido a la prontitud del decreto expropiatorio, se dieron muchos errores, como expropiar bienes del gobierno y casas no dañadas de particulares.

16. A consecuencia de los sismos de 1985, se creó la comisión nacional de reconstrucción, y sería su objetivo todo lo relacionado a la ayuda de damnificados.

17. La Comisión Nacional de Reconstrucción estaba formada por siete comites de apoyo.

18. En la indemnización se benefició en cierta forma a los propietarios expropiados ya que sus propiedades al ser de rentas congeladas no recibían rendimientos reales y al indemnizarceles al valor catastral real se les benefició.

19. La indemnización se daría a través de bonos - llamados de renovación urbana del Distrito Federal, finalmente el gobierno capitalino depositó 25 mil millones para indemnizaciones.

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

1. B. Cuellar Alfredo. La expropiación y crisis en México. TESIS PROFESIONAL. UNAM. México, 1950.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed Porrúa. México, 1987.
3. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa. México, 1985.
4. Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Porrúa. México 1987.
5. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Ed. Porrúa. México, 1985.
6. Fernández del Castillo Germán. La expropiación en México. Escuela Libre de Derecho. TESIS PROFESIONAL, 1965. México, D.F.
7. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa. México, 1985.
8. Botella Acensi Juan. La expropiación en el Derecho Mexicano. Ed. Moderna. México, 1951.
9. Enciclopedia Jurídica Oneba. Tomo XI. México, 1985.
10. Serra P. Antonio. La expropiación forzoza en los modernos textos constitucionales. Ed. Moderna. México, 1970.

11. Ley de Expropiación de 1936. México, 1936.
12. Cruz Morales Carlos. Los artículos 14 y 16 Constitucionales. Ed. Porrúa. México, 1977.
13. Pacheco Cristina. "Zona de desastre". Ediciones Océano México, 1986.
14. Informe de la COMISION NACIONAL DE EMERGENCIA. - Presidencia de la República. Comunicación Social. México, 1985.
15. Monsivais Carlos. Crónicas de la Sociedad que se organiza (está temblando). Biblioteca ERA. México, 1986.
16. Informe de la Coordinación de Emergencia Nacional. Presidencia de la República. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1985.
17. Crónicas del Sexenio 1982-1988. Tercer año. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.
18. Diario Oficial de la Federación, del 11 de octubre de 1985.
19. Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1985.
20. Revista Proceso núm. 464. (El desastre). México, 1985.
21. Periódico "El Universal". 15 de octubre de 1985. México, -- 1985.
22. Terremoto de septiembre. Las razones y las obras. Fondo

de Cultura Económica. México, 1985.

23. Periódico "Excelsior". 10 de octubre de 1985. México, 1985.