

LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS EN MÉXICO APROXIMACIONES A UN PROCESO SIN TEORÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aproximaciones al sentido contemporáneo de la expropiación en México*. III. *Las expropiaciones con fines de ordenación urbana*. IV. *Análisis del decreto expropiatorio que motivaron los sismos de septiembre de 1985*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Plan y criterios*

Con este ensayo se busca aportar elementos para la documentación y el análisis de los sucesos expropiatorios que se producen con fines de ordenación urbana, particularmente en el Distrito Federal.

Sin ningún prurito que oriente a evitar los rodeos, el punto de partida del trabajo señaló en la reflexión general sobre el sentido contemporáneo de los actos expropiatorios en nuestro país. Aquí, la institución fincó sus reales, en transgresión completa de los límites que en otros países se imponen a la expropiación. Se trata de una figura normativa muy importante en la historia de la legislación pública mexicana. Incluso de un elemento político de alcances insoslayables. La segunda parte de este escrito contiene un ejercicio de orientación técnica, por el andamiaje normativo que acompaña a las expropiaciones con fines urbanísticos en el Distrito Federal.

En el tercer apartado se plantea un estudio de caso. Se trata del Decreto expropiatorio que provocaron los sismos de septiembre de 1985. En este documento normativo, confluyen con claridad las circunstancias que motiva la falta de asimilación de las grandes experiencias expropiatorias. Nuestra historia está frecuentemente marcada por actos de esta naturaleza y, sin embargo, no se observan progresos técnicos en su desarrollo.

Es tiempo de evaluar la institución expropiatoria y de confrontarla con los alcances de los recursos más sutiles del urbanismo europeo, que en buena medida nuestras leyes están ávidas de recibir.

* Publicado en: Serrano Migallón, Fernando (ed.), *Derecho urbano y derecho*, México, Plaza y Valdés-Departamento del Distrito Federal-UNAM, 1988.

La emergencia que provocaron los sismos desenmascaró el escaso nivel de efectividad que las disposiciones urbanísticas alcanzan en nuestro medio.¹ Así, el programa de reordenación urbana más importante de nuestro tiempo se verificó por los cauces siempre recurrentes de la expropiación. En la crudeza de estos actos, se encontró un ambiente más propicio para ordenar procesos que, a ojos de las instituciones urbanísticas más avanzadas, estarían permanentemente marcados por el sello de la distorsión.

II. APROXIMACIONES AL SENTIDO CONTEMPORÁNEO DE LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

1. De la “institución límite” del racionalismo a la perspectiva contemporánea

Entre el derecho de propiedad y la expropiación existe una relación de consustancialidad, cuya evidencia no se expone siempre de manera palpable. A la expropiación suele tratarsele como un elemento destructor del derecho de propiedad o, en el mejor de los casos, como a una “institución límite”, que acota los alcances de los sujetos privados sobre los bienes que tienen atribuidos en titularidad.

El enfoque peyorativo de la expropiación se propuso y se afianzó en la época de las grandes codificaciones racionalistas, cuyos influjos liberales condujeron a considerar el derecho de propiedad como el cauce de realización de la libertad individual. Cualquier acto restrictivo de este derecho se interpretó como un atentado que corrompía el sistema axiológico individualista; suprimir la propiedad significaba conculcar la libertad y, por ende, desproteger al individuo —considerado como valor central— frente al poder irracional del Estado.

Cuando las concepciones sobre el derecho de propiedad se transformaron, la expropiación cobró también nuevo sentido. El efecto que ejerció el positivismo en toda la teoría social y la propia crisis del capitalismo, colaboraron para desmitificar el derecho de propiedad en el presente siglo.² La

¹ Véase el estudio del Doyen, Núñez Castañeda J. 15.

² Los fundamentos para considerar los actos expropiatorios en su dimensión natural; es decir, la que se refiere a entenderla como mecanismo de coordinación de intereses para el ejercicio social del derecho de propiedad, parten del reconocimiento que hace Rudolf von Ihering en *El fin del derecho*, (Puebla, Cajica, 1961, pp. 374 y 375 del vol. I): “La significación de la expropiación es desconocida... si se ve en ella una anomalía, un ataque contra el derecho de propiedad... La expropiación contiene la solución de la tarea de cambiar los intereses de la sociedad con los del individuo, hace de la propiedad una institución prác-

visión relativa sobre las relaciones de apropiación hizo recobrar el aspecto histórico de este derecho. Se depuso al fin su carácter intangible y se atendió a los mecanismos normativos que permiten el ejercicio coordinado de las relaciones patrimoniales.

En su versión racionalista, la propiedad surge y se define, como un complejo de facultades a favor del sujeto titular y, salvo las escasas disposiciones que limitan su ejercicio abusivo, no se atiende a la fase de coordinación que la dimensión social de este derecho demanda. El ejercicio simultáneo de la propiedad requiere de mecanismos normativos de composición, que orienten las facultades individualmente conferidas a los sujetos propietarios. Y no sólo importa armonizar la conjugación de diversos intereses privados: es también necesario prever cauces para procesar los conflictos entre el interés individual y el colectivo. La posibilidad de realización social del derecho de propiedad se liga, precisamente, a la contundencia de los procedimientos normativos que deponen su inviolabilidad.

Esta visión de las cosas, impone tratar el concepto de propiedad que se arraiga en los códigos racionalistas, más como un símbolo ideológico que como una institución normativa efectivamente vigente.³ Hoy, la propiedad admite el carácter heterogéneo de las relaciones sociales en la composición de sus perfiles técnicos. La perspectiva contemporánea ve en este derecho una instancia, relativa y no unitaria, de organización material de la sociedad. La relación de los sujetos sociales, con los bienes apropiables, se encuentra siempre subordinada a una lógica superior, que puede ser la del desarrollo nacional, los intereses generales del grupo o, incluso, la que se determina por las necesidades políticas de la gestión de gobierno.

2. Rangos de restricción: endógena y exógena

Actualmente existe una gran producción doctrinal que se propuso explicar los distintos rangos de restricción que el derecho de propiedad ad-

ticamente viable". Otro parámetro importante de nuestra tradición jurídica, para avanzar en la desmistificación del derecho de propiedad, lo constituye la obra de León Duguit, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Madrid, Librería Española y Extranjera F. Beltrán, pp. 29-30 y 178-179, en la que el autor francés expone su tesis de la "función social de la propiedad", aprovechando los argumentos de Augusto Comte sobre las concepciones idealistas del derecho subjetivo.

³ Véase Carbonnier, Jean, *Derecho flexible. Para una sociología no rigurosa del derecho*, trad. de Díez-Picazo, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 216-230.

mite. A partir del argumento de la tesis de León Duguit sobre la “función social” de la propiedad, es posible enfocar unitariamente tanto las limitaciones al ejercicio del propietario y otros actos que, por su sentido, producen efectos análogos de desposesión o de impedimento individual al ejercicio de los derechos patrimoniales.⁴

Endógenamente, las limitaciones y modalidades que pueden imponerse a la propiedad a través de la mediación pública, constituyen elementos de contención que consisten en degradaciones parciales de las facultades del propietario, aplicadas con el objeto de preservar valores comunitarios de índole superior al mero ejercicio privado del derecho de propiedad. Desde una perspectiva exógena, la expropiación se yergue como el límite de la propiedad frente a las necesidades públicas, abate por completo el derecho de propiedad, restringe individualmente sus alcances e incluso se extiende como un acto de sacrificio hacia otros derechos patrimoniales de índole privada. La expropiación significa privación singular de los derechos patrimoniales que se encauza procedimentalmente en un aparato de verificación jurídica, su finalidad remonta al criterio restrictivo de la utilidad pública y alcanza la dimensión de instrumento político, para la redistribución social de los recursos apropiables; este último nivel de la expropiación, es el que vincula al intervencionismo estatal y el que la aleja de los moldes clásicos del liberalismo centro-europeo.

3. Relaciones de propiedad y proceso constitucional

En México, la expropiación sigue derroteros inusitados; las peculiaridades del régimen constitucional que rige, abrió posibilidades para potenciar este acto hasta convertirlo en una herramienta auténtica del proceso constitucional.

Aproximar el problema de las relaciones de propiedad, de las cuales la expropiación es un momento jurídico, al análisis del proceso constitucional, implica reconocer que la afirmación constante del Estado se vincula de manera directa con las formas específicas a partir de las cuales las relaciones sociales de propiedad se estabilizan. En el caso mexicano, los nexos entre los asuntos de la propiedad y el proceso constitucional son particularmente estrechos. La historia política de nuestro país se encuentra vertebrada por hechos de recomposición, en la distribución social

⁴ Véase el artículo 1o. de la Ley de Expropiación Forzosa española, como ejemplo de una visión precisa sobre el objeto integral de los actos expropiatorios.

de los recursos apropiables. Desde la época colonial, donde las fórmulas patrimoniales aseguraron el control a distancia de los territorios conquistados, hasta los momentos actuales, en los que el corporativismo encontró cauces contemporáneos en la sociedad mexicana, las relaciones de propiedad constituyen un factor determinante en el modo específico de organización y distribución del poder.⁵

En el régimen constitucional mexicano, la propiedad privada no funge como el eje toral y exclusivo de las relaciones de apropiación. Contra lo que acontece en las construcciones normativas modernas, la propiedad privada se presenta en nuestro país como un derecho derivado, precario y en coexistencia con formas de propiedad diferentes. Tanto la propiedad pública de los recursos naturales como la propiedad ejidal y comunal que se admiten en el contexto agrario, constituyen zonas de restricción muy importantes al derecho que nos ocupa, porque excluyen recursos de gran significación estratégica del ámbito de la apropiación individual. Por otra parte, la posibilidad que inviste a la nación para imponer modalidades a la propiedad privada —derivada de su carácter de titular primigenia—, repercute en una presencia pública permanente que relativiza, quiérase o no, el sentido del ejercicio absoluto del derecho de propiedad.⁶

4. *Propiedad relativa y expropiación poderosa*

A una propiedad relativa y precaria, nuestra Constitución sobrepone una institución expropiatoria poderosa y solvente. La expropiación se perfila como elemento constructivo de la realidad social, cuyos alcances se fincan en la ingente discrecionalidad con la que el acto puede ejercerse. Se trata de una expropiación sumamente politizada en sus propósitos, a través de la cual los poderes constituidos, y particularmente el Ejecutivo

⁵ Díaz y Díaz, Martín, “Proceso constitucional y relaciones de propiedad. Notas para el análisis del caso mexicano”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 11, 1978, pp. 189 y ss.

⁶ Desde recién promulgada la Constitución de 1917 se produjeron juicios condenatorios al sentido del Artículo 27 constitucional por parte de los grupos empresariales. Puede consultarse por ejemplo el Dictamen de la Comisión nombrada por el primer Congreso Nacional de Industriales para evaluar el precepto. En el mismo sentido se manifestaron las reacciones en contra de la Ley de Expropiación a finales de 1936; pueden revisarse los puntos de vista expuestos en Recopilación de escritos y declaraciones de las agrupaciones patronales y otros, con motivo del proyecto de Ley de expropiación. De nueva cuenta los argumentos resurgen con motivo de la llamada “nacionalización” de la banca privada en 1982. El amparo contra el decreto Ejecutivo del 1o. de septiembre de 1982, constituye un buen ejemplo de estos puntos de vista.

Federal, ejercen un arbitraje efectivo de los recursos apropiables y de las relaciones sociales de propiedad. Sobre los tipos de propiedad se alzan los sectores sociales, a partir de allí, se verifica una suerte de encuadre corporativo de los agentes sociales al régimen político. A través de la expropiación, el Estado mexicano conforma la realidad y se construye; el instituto expropiatorio adquiere rasgos de elemento dinámico para el diseño político y a través de él, se cohesionan y se desmembran. Al Estado lo fortalece y al régimen jurídico de la propiedad lo satisface, en la medida en que se otorga como vehículo para el tránsito de bienes que transcurren de un tipo de propiedad a otro. Su curso permite privatizar recursos de propiedad social, nacionalizar actividades económicas, o bien, desmembrar la propiedad fundaria para restablecer comunidades o conformar ejidos.

5. Encuadre corporativo y expresión democrática

En la medida en que la expropiación disuelve las formas tradicionales de apropiación —el ejido y la comunidad de bienes— en beneficio de la propiedad privada, cataliza el proceso de modernización social, sin embargo, en el grado que el Estado conserva el bastión de su arbitraje autoritario y vertical para recomponer las relaciones de propiedad, a partir de sus facultades de control sobre los recursos estratégicos, refuerza el encuadre corporativo de los agentes sociales e inhibe su expresión democrática. El Estado tutor afianza el curso nacionalista de la sociedad mexicana pero no necesariamente resuelve su aspiración de madurez política. La transición democrática de la sociedad mexicana no podrá prescindir, sin embargo, de una presencia estatal sólida; esa es hasta ahora la forma de nuestra tradición y es difícil soslayar su inercia.

La propiedad privada en su sentido moderno no se encuentra ausente del medio nacional, de hecho, actúa como interlocución del régimen constitucional mexicano. Su sentido, es la referencia ideológica de los grupos empresariales cada vez que sospechan la embestida estatal sobre algún sector de las relaciones de propiedad. En la medida en que el concepto de propiedad acciona como elemento defensivo contra la dinámica pública, se exige también un coto preciso para la institución expropiatoria, por parte de los sectores más conservadores de nuestra sociedad. Los empresarios mexicanos no acostumbran el trato natural con la expropiación; detrás de sus discursos permanecen los argumentos que sirven para formar el anatema de la institución.

6. *Precaria participación de los poderes Legislativo y Judicial*

La excesiva potenciación del acto expropiatorio proviene de la precaria participación que el régimen otorga a la intervención de los poderes Legislativo y Judicial. El primero encuentra, constreñida su función a fijar de manera general las causas de utilidad pública y a establecer lineamientos legales para la tramitación del acto. Al Poder Judicial sólo corresponde una participación subsidiaria, en caso de que el sujeto afectado se inconforme con el monto de la indemnización que se fija por la referencia catastral del bien, del mismo modo, este poder toma parte cuando el bien o derecho expropiatorio carece de registro catastral. En nuestro país no se conoce en materia expropiatoria la técnica de la “*lex specialis*”, que en contextos como el español o el argentino, facilitan la participación parlamentaria en las expropiaciones más significativas. Tampoco existe autonomización entre el acto de ocupación y la declaratoria en sí; ambas fases del procedimiento las protagoniza el Ejecutivo, sin control revisor de otro poder.⁷ En términos generales sucede lo mismo con el pago de la indemnización; no hay cauces firmes para obtener una valuación equitativa por los derechos afectados, ni participación suficiente de los sujetos que resienten los efectos del acto para poder influir con eficacia en la valoración de la compensación.⁸

En México, la potestad expropiatoria es casi una zona de inmunidad para el Poder Ejecutivo; su ejercicio sólo enfrenta factores raquíuticos de resistencia, que protegen las garantías de los sujetos expropiados. Este hecho posibilita que la potestad expropiatoria fuera utilizada en sucesos trascendentes para llevar a cabo nacionalizaciones y transferencias de propiedad, cuyas implicaciones políticas resultan evidentes. La expropiación es un elemento constructor del llamado régimen de la Revolución; se ejerce con tono político, en la medida que sus efectos representan la consolidación de un Estado fuerte que se propone a sí mismo como el factor determinante en el proceso de desarrollo nacional.

El ejercicio expropiatorio del régimen revolucionario fue pieza fundamental en el dismantelamiento de la estructura oligárquica que se afianzó en el Porfiriato. Es una rama que reiteradamente es blandida contra los sectores conservadores; de allí la imposibilidad de estos de reconocerla

⁷ Díaz y Díaz, Martín, “Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación en España, Argentina y México”, *Alegatos*, UAM-Azcapotzalco, núm. 7, 1987, pp. 7-15.

⁸ Idem.

como un elemento natural y lógico en los procesos de armonización de las relaciones de propiedad.

7. Neoliberalismo y desencanto expropiatorios

Los repliegues neoliberales que campean en las directrices financieras internacionales y al interior de los países occidentales significan, a no dudarlo, la rectificación de la tradición expropiatoria del Estado mexicano. El demérito de la expropiación confluye con el redimensionamiento de los espacios públicos y con el uso intensivo de la concertación como factor de definición de los espacios sociales. En general, puede afirmarse que hoy se vive una especie de desencanto expropiatorio en el mundo. El proceso de juridización occidental, cada vez, obliga más, a reducir las zonas de inmunidad para las administraciones contemporáneas; la expropiación deviene en un acto demasiado tosco en las prácticas políticas actuales. Su carácter conformador padece entonces un sofocamiento, que en México es imprescindible en cuanto a su duración. Sin embargo, aunque el sentido político de la expropiación se ajuste, mientras la propiedad subsista, aquella institución continuará otorgándose como uno de los cauces para dirimir los intereses excluyentes de los propietarios entre sí, y de éstos con la colectividad.

8. Paradoja mexicana: enfoque progresista y enanismo técnico

La historia de la expropiación en México se encuentra atravesada por una gran paradoja: en este país se preludivió los enfoques más progresistas de la institución, porque aquí, a la luz del artículo 27 constitucional, fue posible desembarazar a ese acto de las rémoras de la mitología liberal. Incluso la Ley de Expropiación, que se expide en 1936, anticipa aspectos muy importantes sobre la ampliación de las causas de utilidad pública, que llegan a remontarse por encima de los criterios clásicos que la uncieron a los casos de realización de la obra pública y de la emergencia social. Sin embargo, en este país, también la expropiación experimentó una especie de enanismo técnico; sus cauces normativos no han estado a la altura de los propósitos de la legislación base. La misma doctrina muestra un desdén inexplicable por los vericuetos técnicos de la expropiación. Así, la falta de desarrollo técnico y la ausencia de una interlocución doctrinal inteligente, generan un vacío en torno a esta institución que ejerció su potestad expropiatoria con una laxitud inusual para otros contextos nacionales. Las

expropiaciones son la misma causa de eficientes procesos redistributivos con beneficios sociales incuestionables, que instrumento para el despliegue práctico de la razón de Estado.

III. LAS EXPROPIACIONES CON FINES DE ORDENACIÓN URBANA

1. *Desarrollo capitalista y concentración demográfica*

El desarrollo de las ciudades es siempre, desde el punto de vista que nos ocupa, un proceso de ajuste de las relaciones sociales de propiedad. La composición del espacio urbano demanda una adecuación continua de las formas de tenencia de los bienes inmuebles, que debe realizarse con arreglo a una razón externa al proceso espontáneo de conformación y distribución territorial que realizan los agentes sociales privados a través del mercado. La disposición racional de elementos y el control sobre los procesos de crecimiento son necesidades a partir de las cuales desarrollaron los instrumentos normativos y plantación urbanística que integran el régimen jurídico de las ciudades.

En México, el proceso de desarrollo capitalista se lleva, principalmente, a costa del sector agrario. La industrialización del país se catalizó entre 1930 y 1970, dándose curso en ese periodo a la convergencia de la centralización de capitales y a la concentración espacial de la actividad económica en la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara fungen como subcentros en el norte y en el poniente reproducen sus respectivos contextos una situación de desequilibrio regional agudo que, de forma general, se produce en el país.⁹ Para una mejor ilustración de este fenómeno basta decir que, aproximadamente, el 50% de la producción industrial nacional se localiza en el área metropolitana de la Ciudad de México. En 1980, la megalópolis generó 32.5% del Producto Interno Bruto (PIB) del país.¹⁰

La concentración demográfica en las grandes ciudades mexicanas, aun en las que se consideran de tamaño medio, obedece a un ritmo de crecimiento superior al de cualquier ciudad de los países con alto rendimiento industrial. Los procesos migratorios mantuvieron incrementos constantes, sin embargo, las condiciones de urbanización no se compadecen con la

⁹ Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*, Colmex, 1985, pp. 157 y ss.

¹⁰ Camacho, Carlos, *La economía de la Ciudad de México en la economía nacional*, Colmex, 1987, pp. 96 y 97.

celeridad de las tasas de crecimiento de las ciudades mexicanas. Estas crecieron de modo anárquico y sin previsiones racionales para la distribución del espacio urbano. Si bien la planeación en nuestro país tiene algunos antecedentes formales anteriores, en realidad arranca a mediados de la década de los setenta,¹¹ y desde entonces, su eficacia no es suficiente para controlar verdaderamente el proceso de desarrollo de las ciudades. La pauperización de los asentamientos, su irregularidad y la deprecación del ambiente, aunadas a la falta de infraestructura adecuada son algunos de los conflictos constantes en el desarrollo de las ciudades mexicanas.

A. Planeación urbana y regularización de la tenencia

La planeación urbana, en este contexto, se transforma en un proceso de reordenación y de apuntalamiento; sólo en un segundo momento puede pretender el efecto anticipatorio que el diseño de los asentamientos humanos amerita.

La mayor parte de las ciudades en México debieron expandirse a costa de terrenos dedicados con antelación a la actividad agraria. La falta de previsión de los procesos y su misma intensidad motivan las formas de propiedad en el campo y que las de carácter civil o público continuamente se traslapen, dándose origen a esta situación: tenencias irregulares y tráfico subjurídico de los inmuebles, sobre los que se proyectan los asentamientos llamados espontáneos. En muy pocos casos las ciudades ostentaron espacios favorables para su desarrollo y las reservas territoriales fueron, hasta décadas recientes, una institución desconocida.

La regularización de la tenencia de la tierra en las ciudades es, para los que viven en ella, una forma pública de acción constante; incluso, en las dependencias administrativas competentes existen órganos permanentes encargados de realizar estas tareas.

La política urbanística es, antes que otra cosa, un programa de regularización de la situación jurídica de los inmuebles sobre los cuales se desarrolla la ciudad. Esta situación motiva una concurrencia compleja de facultades y la necesidad de compatibilizar la legislación procesal agraria con las disposiciones urbanísticas, las cuales establecen los perfiles

¹¹ Para una visión crítica sobre la historia de la planeación en México puede consultarse el trabajo de Antonio Azuela, “Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México”, *Estudios de Derecho Económico*, núm. V, coord. por Marcos Kaplan, UNAM, 1986, pp. 101-124.

de los planes. Los problemas de tenencia de la tierra y el reconocimiento formal de las titularidades son, en síntesis, una condición normal en el crecimiento relativamente anárquico de las ciudades. Las formas múltiples, en que los asentamientos irregulares se gestan, tienen como fondo común, las pretensiones al reconocimiento jurídico de los colonos. En este contexto, la posesión se redimensiona; funge como una expectativa de regularidad y reconocimiento, aunque no exista ningún dato externo de su ejercicio pacífico. Fraccionamientos clandestinos o invasiones son los mecanismos bajo los cuales suele desarrollarse este proceso. Los asentamientos pueden generarse sobre predios privados, sobre terrenos comunales o sujetos a la propiedad ejidal; en este segundo caso, se consume el traslape de dos vertientes distintas del derecho de propiedad reconocidas por la Constitución. El vehículo más eficiente que se utiliza para “regularizar” es la expropiación.¹²

B. Expropiación y procesos urbanísticos

Aunque la expropiación no es una institución típica del derecho urbanístico, ni siquiera su recurso predilecto, tradicionalmente es un instrumento del poder público, para conseguir la ejecución forzosa de las decisiones vinculadas con el crecimiento o mejoramiento de las ciudades.

Los actos expropiatorios se vinculan a las disposiciones urbanísticas, otorgando a éstas un efecto coactivo de alcances extremos. Entre los países de nuestra tradición jurídica, quizás sea en España donde se teoriza con mayor detenimiento sobre el papel de la expropiación en los procesos urbanísticos.

Para Eduardo García de Enterría, los actos expropiatorios pueden clasificarse así:

- a) Los que se ejercen como sistema general de ejecución de los planes y como técnica para la recuperación política de las plusvalías urbanísticas.
- b) Las expropiaciones que sirven como instrumento para la ejecución de operaciones urbanísticas aisladas.
- c) Las expropiaciones que se proponen como fórmula para la constitución de patrimonios públicos del suelo.

¹² Azuela, Antonio, *La Ciudad, la propiedad privada y el derecho*, mimeo de un libro en preparación, en especial el capítulo 4, puede consultarse en el Centro de Estudios Demográficos y Urbanísticos de El Colegio de México.

- d) Los actos expropiatorios que fungen como sanción por el incumplimiento de las obligaciones y cargos que pesan sobre los propietarios del suelo.¹³

La anterior topología es un intento bien logrado para sistematizar las disposiciones que contiene la Ley del Suelo española. Pese a su localización nacional, el ejercicio de García de Enterría es útil para entender la función expropiatoria con fines urbanísticos prácticamente de forma general, sin embargo, cabe destacar que, en México, los mecanismos normativos para la ejecución de los planes urbanísticos distan mucho de ser precisos; las disposiciones relativas a los actos expropiatorios se encuentran perfiladas en términos generales y con escasos lineamientos técnicos para llevar a cabo su ejecución. La fase de regulación más explícita se encuentra en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en los capítulos en que ésta toca lo concerniente a las expropiaciones de ejidos o de terrenos de las comunidades agrarias.

A pesar de que la expropiación se liga tan íntimamente con la historia política de México, no es un recurso de uso intensivo para cumplir propósitos de ordenación urbana. Su ejercicio más frecuente se localiza en los procesos de regularización. En realidad, en pocas ocasiones aparecen los artículos que norman la expropiación, dentro de las leyes urbanísticas otorgando un fundamento a expropiaciones trascendentes. Por lo general, la ejecución de los planes de desarrollo urbano o los programas para la realización de obras de infraestructura importantes, descansan en vías de negociación no siempre transparentes.

2. *El régimen de los actos expropiatorios urbanísticos*

No obstante el sentido de las afirmaciones anteriores, trataremos de reconstruir el régimen que en el Distrito Federal regula los actos expropiatorios vinculados a los asuntos urbanísticos. Cabe tener presente que las disposiciones sobre esta materia se dispersan en múltiples ordenamientos: la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley de Expropiación, el Código Civil, la Ley que establece el Régimen de Propiedad en Condominio, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, su Reglamento y la Ley Federal de Vivienda. Todas estas dis-

¹³ García de Enterría y Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 309-318.

posiciones descansan en la parte dogmática del texto constitucional, la mayoría de ellas en el artículo 27.

A continuación se presentará sistemáticamente estas disposiciones en torno a núcleos problemáticos, a saber:

A. Procesos de regularización de la tenencia de la tierra a través de la institución expropiatoria

Este procedimiento se usa prominentemente cuando el asentamiento irregular se produce sobre terrenos de ejidos o de comunidades agrarias. Se encuentra regulado en la Ley Federal de la Reforma Agraria y sus aspectos relevantes pueden sintetizarse así:

Causa expropiando. “La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda tanto nacionales, como estatales y municipales” (Véase artículo 122, fracción VI de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Se exige en todo caso que la causa de utilidad pública sea superior “con toda evidencia” a la utilidad social del ejido o de las comunidades. Cabe aclarar que en la mayor parte de los casos, cuando se decide la regularización por la vía expropiatoria, es porque el ejido o la comunidad hacía tiempo habían cesado su actividad primordial desde el punto de vista productivo; casi siempre se trata de predios ya construidos y destinados, fundamentalmente, a la vivienda urbana.

Sujeto expropiado. Resulta el núcleo de población ejidal o la comunidad, según el tipo de propiedad de que se trate.

Autoridad expropiante. Debe ser el Ejecutivo Federal; siempre se requiere decreto presidencial, para llevar a cabo estas expropiaciones (véase artículo 121 de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Es también requisito que participe la Secretaría de la Reforma Agraria en todos los procedimientos (artículo 113 de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Ante esta última dependencia deben formularse las solicitudes de quienes promueven la expropiación. Los promotores pueden ser órganos públicos, o todo aquel sujeto que sostenga un interés lícito para promoverlos (véase artículo 343 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Beneficiario. De modo inmediato, la expropiación debe hacerse a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; quien a su vez provee para su venta a los poseedores que se reconocen en el proceso de regularización. En todo caso corresponde a un órgano público

el fraccionamiento, la urbanización y la enajenación final de los predios (véase artículo 117 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Pago y forma de la indemnización. Los integrantes del núcleo de población resultan los derechohabientes de la indemnización. Ésta se paga en efectivo, y de inmediato, por lo que toca a los bienes distintos a la tierra. Sin embargo, por los predios, los sujetos expropiados reciben un pago en especie, consistente en dos lotes tipo urbanizados; un pago en efectivo por el valor agrícola de sus tierras y, también, por el 20 % de las utilidades netas del fraccionamiento si las hay (véase artículo 122 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Si las expropiaciones se efectuaran con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra y no de fundar, mejorar o conservar un centro de población, la indemnización deberá cubrir dos veces el valor comercial agrícola de los fundos y el 20 % de las utilidades que resulten del proceso de venta, pero la cantidad indemnizatoria sólo se cubre cuando se recauden las cantidades respectivas a través de la comercialización de los predios (artículo 122, fracción II).

En todo caso, la Ley de la Reforma Agraria restringe el destino de las cantidades que se pagan como indemnización por la tierra. Los núcleos de población, salvo acuerdo de Asamblea con mayoría calificada de dos tercios, deben adquirir nuevas tierras para reconstituirse como unidad de producción agraria (artículo 122). Si no se opta por la compra de terreno, la Secretaría de la Reforma Agraria deberá aprobar un plan de inversiones en actividades que incluso pueden no estar vinculadas con la agricultura. Francamente estas disposiciones de la ley, demeritan mucho la capacidad de autogestión de los núcleos agrarios de población, a los que se les otorga una tutela excesiva y, eventualmente, en franca contravención de intereses legítimamente autónomos que pudieran desarrollar.

En términos generales, los ejidatarios o comuneros se encuentran ya inmersos en la lógica de la vida urbana, cuando sobreviene un procedimiento de regularización. No es posible abstractamente imponer a los beneficiarios de la indemnización la condición de adquirir tierras, cuando la misma regularización es un indicativo fuerte de que el medio de los sujetos afectados, se encuentra en franco estado de desruralización.

B. Incipiente compatibilidad de procesos regularizadores con disposiciones urbanísticas

En la Ley General de Asentamientos Humanos, como último precepto de su articulado, existe uno que trata precisamente sobre la regulariza-

ción de la tenencia de la tierra (véase artículo 59). En dicha norma se establece, en términos genéricos, la necesidad de ceñir los procesos de regularización a las disposiciones contenidas en los planes y programas urbanísticos. Como se encuentra redactado el precepto, parece imponerse como condición para el ejercicio regularizador, que su desarrollo se encuentre previsto en plan o programa previo. A la fecha, en nuestro país, la compatibilidad de los procesos regularizadores con las disposiciones urbanísticas es todavía incipiente; generalmente, los procesos de regularización obedecen a presiones sociales de carácter emergente y no a una razón planeadora que trascienda la inmediatez.

La ley que se comentó, impone restricciones para adquirir más de un lote urbanizado por parte de quien recibe la titularidad de un predio. Asimismo, se establece el reconocimiento al beneficio de la regularización, exclusivamente al poseedor que no sea propietario de otro inmueble. Esta última disposición lleva implícita la convalidación de la posesión “irregular” como medio para ser reconocido como beneficiario en un proceso de regularización. La posesión funge —en palabras de Antonio Hernández Gil— “como un modo de preconstituir efectos jurídicos al margen de las iniciativas personales”.¹⁴

Como resultado del proceso de regularización, el vecindado compra del órgano público que se beneficia de manera directa del acto expropiatorio, pero es su carácter de poseedor, donde proviene su derecho a ser considerado como adquirente del predio que ocupaba de forma irregular.

Los procesos de regularización tuvieron un cauce distinto al de la expropiación; esta segunda opción fue muy usada durante los años cincuenta y consiste en extender reconocimientos ficticios a los vecindados sobre los predios ejidales o comunales, como si se tratara de miembros del núcleo de población, asentados en la llamada zona de urbanización. Por ser éste un procedimiento ajeno al objeto de este trabajo y prácticamente en desuso, se deja sólo consignada su existencia.

C. La expropiación como acto previo al establecimiento o a la fundación de centros de población

También, poco frecuentes resultan las expropiaciones tendientes a facilitar la fundación de centros de población. No se trata aquí de convalidar un asentamiento ya existente, sino de fijar la posibilidad de generar

¹⁴ Hernández Gil, Antonio, *La función social de la posesión*, Madrid, Alianza, 1969, p. 103.

condiciones para el establecimiento —artificial— de un asentamiento nuevo.

Si el centro de población va a fincarse en tierras ejidales o comunales, deberá darse curso a la aplicación de las normas reguladas en la Ley Federal de la Reforma Agraria al efecto (véase artículos 112, fracción VI; 117, 121 y 122, principalmente). En cambio, si la creación acontece en terrenos sujetos al régimen de propiedad privada, deberá optarse por regular el acto por el procedimiento normal de la Ley de Expropiación. El supuesto en cuestión se encuentra expresamente normado, en la fracción XI del artículo primero de la ley invocada.

La fundación artificial no tiene arraigo en la tradición mexicana para el establecimiento de ciudades; no obstante, las previsiones jurídicas analizadas en este inciso, quedan como posibilidades remotas de un acto excepcional de fundación.

D. La expropiación como medio de ejecución de los planes urbanísticos

El derecho urbanístico se vincula de inicio con la idea del plan.¹⁵ Por plan, se puede entender: una proyección ideal sobre el curso de un sector de la realidad cuyo diseño ocurre de manera exógena y en condiciones de previsibilidad sobre sus resultados. Jurídicamente, el plan apareja los mecanismos de ejecutoriedad que las normas de derecho en su estructura tradicional no albergan. Ángel Sustaeta dice: “El Plan, cualquiera que sea su clase, lleva en sí una necesaria eficacia, una imperativa ejecutoriedad, una actuación o puesta en marcha de su contenido”.¹⁶ Políticamente, el plan representa la ordenación de los procesos sociales que se ejerce desde la perspectiva de una razón económica de Estado,¹⁷ al derecho interesa de manera sustancial sólo la que acontece en el plano público o en la áreas de concertación, que en un contexto determinado se definan.

E. Planeación urbana y propiedad moderna

Dentro del ámbito urbanístico la idea de la planeación constituye la antípoda del sentido del derecho de propiedad, en su versión moderna. Se

¹⁵ Sustaeta Alustiza, Ángel, *Propiedad y urbanismo*, prol. de Gritma González, Madrid, Montecorvo, 1978, pp. 213 y ss.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Díaz y Díaz, Martín, *Proceso constitucional y relaciones...*, cit.

opone a la determinación individual sobre el uso de los bienes inmuebles de manera irrestricta. El plan, disciplina el uso y define el sentido del ejercicio del derecho de propiedad; atiende a criterios de orden público y no al interés individual, consagrado como principio y como fin de la vida social.

F. La aportación española: legislación y doctrina

La ejecución de los planes urbanísticos admite varios cauces. En la legislación española, por ejemplo estos se encuentran explícitos; se les llama “sistemas de ejecución” y se admiten: el de compensación, el de cooperación y el de expropiación. En los casos de los primeros sistemas se elimina la verticalidad absoluta con la que actúa el poder público en el sistema de expropiación. Se da la injerencia a los afectados por los programas de urbanización para participar en su desarrollo, lo que provoca la norma, en ambos casos, es que se conviertan en auténticos coadyuvantes del proceso ejecutor.

Cabe destacar que en el régimen urbanístico español se distingue perfectamente, por la Escuela de García de Enterría, entre las expropiaciones que persiguen alguna satisfacción de la necesidad pública de forma aislada, y aquéllas que sustentan la parte ejecutiva de un plan urbanístico en forma integral.¹⁸

G. Subordinación mexicana de la propiedad a la planeación

En nuestro sistema jurídico, no existe la misma precisión; sin embargo, sí consignan nuestras leyes el papel de la expropiación como instrumento ejecutor del plan. La Ley General de Asentamiento Humanos, en la parte conducente dispone:

Artículo 28. “Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente y, en su caso, en las declaratorias, de usos, reservas, provisiones y destinos.

Asimismo, en este sentido es pertinente invocar los artículos 7o., 8o., 9o. y 31 de la Ley de Desarrollo del Distrito Federal que, en términos ge-

¹⁸ García de Enterría, Eduardo y Parejo-Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, 1981, pp. 561 y ss.

nerales, disponen la subordinación del ejercicio del derecho de propiedad en los centros de población urbanos, a las directrices de los instrumentos de planeación que la ley regula. Este es el caso del plan director, del plan general, de los planes parciales y de las declaratorias sobre destinos, usos y reservas del territorio”.

La expropiación como mecanismo ejecutor parece reservarse a una condición subsidiaria. El artículo 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos previene que, para proceder el acto expropiatorio, “debe ser necesario o de mayor beneficio social”. Ese mayor beneficio tiene que referirse a otras medidas de ejecución de los planes, a las que por cierto el legislador no alude de manera especial.

La Ley General de Asentamientos Humanos, no contiene disposiciones relativas a momentos procesales de la expropiación, se concreta a remitir a las “leyes aplicables”. Como en las leyes urbanísticas, no se previenen lineamientos procesales para la expropiación, deberán seguirse las directrices de la Ley de Expropiación.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no se refiere expresamente a la expropiación como mecanismo de ejecución de los planes urbanísticos; sin embargo, en su artículo segundo, se declara de utilidad pública e interés social las acciones tendientes a planear y ordenar los usos, destinos y reservas del territorio del Distrito Federal. En este precepto se encuentra implícito el reconocimiento de la posibilidad de expropiar para dar efectividad a los planes.

Debe esclarecerse que la expropiación es el último recurso coactivo para conseguir el efecto que el plan persigue. Los mecanismos técnicos, ausentes de las leyes urbanísticas, provocan un vacío de convicción en el uso de estos actos para asegurar la ordenación urbana; pocas son las ocasiones en que algún decreto expropiatorio se apoya en estas disposiciones.

H. La expropiación como instrumento de mejoramiento, conservación y regeneración de centros de población

Se trata en este inciso de revisar la función expropiatoria en procesos de rehabilitación de zonas urbanas y en la conservación preventiva de las mismas. El mejoramiento de centros de población y las acciones de conservación tienen sustento constitucional expreso en el párrafo 3o. del artículo 27 de la carta. La regeneración, en cambio, parte de una ley secundaria; justamente de la que establece el Régimen de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal (véase artículo 9o. de la ley citada). A continuación

se analizará estas circunstancias, destacando el papel de la expropiación en cada una de ellas:

Conservación. El artículo 27 constitucional expuso siempre, entre sus propósitos, la conservación de la riqueza pública. A partir de 1975, al precepto constitucional invocado se le adicionaron los lineamientos básicos para orientar la legislación tendente a la ordenación de los asentamientos humanos.

En este agregado, de manera especial, se consignó la base para que las leyes secundarias desarrollaran normativamente los parámetros de las acciones de conservación, referidas a los centros de población.

La Ley General de Asentamientos Humanos otorga un concepto de las acciones de conservación; las caracteriza como aquellas tendentes a: conseguir el equilibrio ecológico, mantener el buen estado de las obras materiales y del patrimonio monumental (véase artículo 31 de la Ley citada). Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal despliega el régimen de las zonas de conservación y especifica cuáles espacios deben considerarse abocados a cumplir con el sostenimiento del equilibrio ecológico. A las zonas indicadas en la ley se les otorga el tratamiento de reservas territoriales y, en casos previamente regulados en el plan, puede llegarse a autorizar la urbanización sobre estos espacios (véase artículos 51 y 52).

Cabe aclarar que la legislación urbanística no señala cargas específicas a los propietarios para reparar la propiedad inmueble que mantienen bajo su titularidad. En el caso del patrimonio monumental, tanto la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal como la Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos establecen previsiones que obligan a los propietarios a la restauración, o bien autorizan la intervención de los institutos competentes, para realizarla en forma forzosa y con cargo al patrimonio de los propietarios.

La expropiación juega un papel de elemento coactivo extremo en las acciones de conservación. Las leyes urbanísticas no otorgan referencias concretas para su desarrollo en estas circunstancias. Sin embargo, las expropiaciones con este objeto podrían sustentarse en las disposiciones relativas a reservas territoriales que sí las autorizan expresamente. También las fracciones VII y X del artículo 1o. de la Ley de Expropiación, pueden sustentar actos de afectación para conseguir la protección de las zonas de conservación.

En el caso de protección del patrimonio monumental, la Ley de Expropiación tiene asimismo previsión al respecto (véase artículo 1o., fracción IV). En este caso, la expropiación queda también como recurso extremo,

cuando se fracasa en los intentos de preservación que siguen los mecanismos espontáneos o de restauración forzosa prevista en la ley de la materia (véase artículo 1o.).

Para fundar una expropiación dirigida contra particulares que se niegan a ejecutar actos de conservación sobre su propiedad, en el caso de que ésta no esté considerada como patrimonio monumental, debe efectuarse una interpretación coordinada entre el sentido del artículo 30 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que señala como parte del contenido de los planes y programas urbanísticos a las acciones de conservación, y el artículo 43 de la misma ley, que autoriza las expropiaciones para conseguir la ejecución de las previsiones de los instrumentos de planeación. En circunstancias especiales, también la Ley de Expropiación, de modo colateral, puede reforzar el fundamento de una expropiación como la que se analizó. En la fracción X del artículo 1o., la ley citada regula como causa de utilidad pública el evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad. Asimismo, para conseguir la ejecución de las acciones de conservación, puede llegarse a accionar la facultad de derribo que concede el artículo 836 del Código Civil.

Mejoramiento. En el caso de las acciones de mejoramiento ocurre que, para normarlas, convergen diversas disposiciones y éstas se colocan en situación de conflicto. Primero hay que precisar las normas que concurren y cuál es su sentido, para ello se hará una presentación cronológica:

- La Constitución se refiere a las acciones de mejoramiento de manera expresa en el párrafo tercero del artículo 27.
- La Ley de Expropiación consigna como causa de utilidad pública, que habilita el ejercicio de la potestad expropiatoria, al mejoramiento de los centros de población (véase artículo 1o., fracción XI).
- La Ley Federal de la Reforma Agraria asienta también como causa de utilidad pública, para dar cauce a las expropiaciones de ejidos y tierras comunales, al mejoramiento (véase artículo 112, fracción VI).
- La Ley General de Asentamientos Humanos (artículo 33) aventura un concepto de mejoramiento, al que entiende como “la acción tendente a *reordenar o renovar* las zonas de incipiente desarrollo o deterioradas, física o funcionalmente, de un centro de población”.
- La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal desarrolla el concepto de la Ley General de Asentamientos Humanos e impone nuevas fases procedimentales para llevar a cabo las acciones de mejoramiento (véase artículo 79). Esta ley exige la emisión de una declaratoria pre-

via de la autoridad ejecutora, que debe indicar cuáles son los espacios destinados a beneficiarse con las acciones de mejoramiento. Alude también a los “programas de mejoramiento”, a los cuales, dice la ley, deberá tratarse en forma equivalente a los planes parciales.

A continuación, la ley que se comenta, se refiere a la posibilidad que tienen los propietarios y poseedores, de predios sujetos a un programa de mejoramiento, para suscribir acuerdos para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del propio programa (véase artículo 81).

La expropiación procede en el caso que los propietarios o poseedores no cumplan con las obligaciones que les imponen los planes o los convenios suscritos; según se hayan acogido o no a este beneficio (véase artículo 81, segundo párrafo).

Expuesto de manera general, el espectro de desposesiones jurídicas que inciden en el tema del mejoramiento, se puede proceder al análisis siguiente, poniendo en relieve las consecuencias que se originan respecto al ejercicio expropiatorio:

Primero. El concepto de *mejoramiento* que expone la Ley General de Asentamientos Humanos ofrece varias dificultades: primero, se refiere a *zonas* —debemos entender por éstas, espacios o regiones de características comunes, acotados convencional o legalmente dentro de un centro de población— y no a los centros de población en sí mismos; segundo, como núcleos de las acciones de mejoramiento se presentan dos verbos alternativos, *reordenar* y *renovar*. Ambos aluden a situaciones de restablecimiento —o del orden urbano o de un estado funcional adecuado y, por último, como receptoras de acciones de mejoramiento se identifican dos tipos de *zonas*—, las de incipiente desarrollo y las deterioradas.

De entrada podemos constatar que el concepto de *mejoramiento*, definido por la Ley General de Asentamientos Humanos resulta restrictivo respecto al alcance general que al término puede tener en su acepción gramatical. La realidad urbana es siempre perfectible, no necesariamente deben concurrir extremos de “falta de desarrollo” o de “deterioro”, para que un centro de población implemente acciones de mejoramiento.

Segundo. La restricción del concepto aludida en el párrafo anterior, contradice la acepción abierta que usa la Ley de Expropiación.

Tercero. El conflicto entre ambos órdenes —el de la Ley de Expropiación y el de la Ley General de Asentamientos Humanos— obliga a optar por la aplicación de uno de los dos. Para ello pueden perfilarse los siguientes criterios: la Ley General de Asentamientos Humanos opera una

derogación tácita de la Ley de Expropiación por su fecha posterior y por su especialidad; por lo tanto, el afectado por las acciones de mejoramiento siempre podrá oponer a su favor el beneficio de convenir con la autoridad planeadora los efectos ejecutivos del programa en cuestión. Asimismo, podrá oponerse a una interpretación abierta del término mejoramiento, porque éste se encuentra restrictivamente definido en la legislación urbanística. Por último, para la ejecución de las acciones de mejoramiento, la autoridad requerirá obligatoriamente de previa declaratoria y de la existencia de un programa *ad-hoc*. Sin estos requisitos, el acto expropiatorio podrá anularse, porque su ejercicio no se verificó con aplicación de las normas previstas para su realización.

Las acciones de *mejoramiento* que se realicen como actos posteriores a una expropiación de ejidos o de tierras comunales, no participan del conflicto arriba planteado. La especificidad con la que se regulan los asuntos de la propiedad agraria, evitan cualquier entroncamiento con disposiciones federales de otra materia; incluso la expropiación agraria tiene bien definido su estatuto de autonomía.

I. *Regeneración urbana*

En la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, se prevé la figura normativa denominada *regeneración urbana*. El concepto no se desarrolla en el articulado de la ley; sin embargo, se establece que “se declara de utilidad pública la constitución del régimen de propiedad en condominio, así como la regeneración urbana en el Distrito Federal” (véase artículo 9o.).

Más adelante, la ley que analizamos hace referencia a la *declaratoria de regeneración urbana*, y le atribuye, como efecto implícito, la pérdida de la propiedad para los titulares de los inmuebles afectados y la terminación de los contratos de arrendamiento que hubiesen estado vigentes a la fecha de la *declaratoria*. En síntesis, el acto tiene efectos expropiatorios.

Como dato peculiar, debe consignarse que, es el único precepto en el régimen jurídico mexicano que obliga a considerar a titulares de derechos sobre el bien, distintos al propietario. Incluso, el artículo noveno citado, dispone el deber, para la autoridad que realiza la expropiación, de pagar indemnizaciones a los arrendatarios del bien sobre el que recae la declaratoria.

Cabe comparar esta extensión inusitada del deber indemnizatorio con la forma en que, por ejemplo, la ley española de Expropiación Forzosa define

el objeto de las afectaciones. Dicho código desborda no sólo la frontera de la propiedad, sino también la del resto de los derechos eventuales de la indemnización a quienes acrediten haber tenido “intereses legítimos” sobre la cosa.¹⁹

La expectativa de indemnización que se confiere a los arrendatarios en la Ley que establece el Régimen de Propiedad en Condominio, quizá fue la causa por la que hasta ahora cualquier acción pública expropiatoria con fines urbanísticos no se hubiera encauzado a través de esta vía.

La figura normativa de la *regeneración urbana* se concibió seguramente para resolver el problema de las vecindades del centro de la Ciudad de México. La mayor parte de estos inmuebles se encontraban sujetos a los decretos de congelación de rentas expedidos por el presidente Manuel Ávila Camacho, con motivo de prevenir los efectos de la Segunda Guerra Mundial. Las cantidades de las rentas dejaron de pesar como atractivo para los arrendatarios, quienes abandonaron la conservación de los inmuebles hace ya varias décadas. Por otra parte, los decretos de congelación generan la imposibilidad práctica para el tráfico comercial de los inmuebles sobre los que recayeron sus efectos, por lo que, desde esta perspectiva, perdieron significado para los dueños. Desde hace años, los propietarios esperan la redención de sus bienes; vender a los inquilinos o desalojarlos a través de mecanismos aleatorios, fueron las únicas opciones que aparecieron como viables.

Para el Gobierno del Distrito Federal la redención de las vecindades significaba también una aspiración. Sólo después de realizada esta condición, fue posible practicar, cabalmente, la revaloración del centro histórico. De otro modo, la infraestructura urbana del centro de la ciudad estaba abocada a perderse en la depauperización sin límites.

Los inquilinos, por su parte, desarrollaron expectativas patrimoniales sobre los inmuebles. Se acogieron al carácter insignificante de las rentas, sin invertir en la conservación de los bienes. La situación común respecto a la vivienda condujo a los vecinos a identificarse como un grupo de presión que se consolidó con gran fuerza, sobre todo a partir de los sismos de 1985.²⁰

¹⁹ Ley de Expropiación Forzosa, artículo primero (España); al respecto Eduardo García de Enterría en el *Curso de derecho Administrativo* (véase nota 13) manifiesta: “La expresión legal quiere abarcar, como resulta claro, todos los derechos de naturaleza patrimonial, sean de Derecho privado o de Derecho público. Negativamente, para perfilar el contorno completo: la única excepción a la expropiabilidad de los derechos todos es la de los derechos de naturaleza no patrimonial (derechos de la personalidad y familiares), t. II, pp. 208 y 209.

²⁰ Véase nota 12. Azuela, Antonio, *op. cit.*

La *regeneración urbana* fue, entonces, el mecanismo ideado para la re-dención de los inmuebles sujetos a los decretos de rentas congeladas, quiso ser también una fórmula de asignación de viviendas a los inquilinos que ocupaban las vecindades. Hasta la fecha, es un procedimiento inusual. Para facilitar el establecimiento del régimen de propiedad en condominio, a raíz de los sismos de 1985, se adicionó la ley de la materia para incorporar el llamado régimen de condominio vecinal. A través de esta institución se amplió la facultad discrecional del Departamento del Distrito Federal, para expedir las autorizaciones a la constitución del condominio y se pretendió facilitar en todos aspectos a los interesados el trámite.²¹

J. Crecimiento y creación de reservas, otro uso posible de la institución expropiatoria

Uno de los elementos constantes en el proceso de urbanización es el ritmo de crecimiento acelerado de las ciudades mexicanas. A pesar de algunos esfuerzos que se realizan para controlar el crecimiento de los centros urbanos de población, este fenómeno mantiene un ritmo anárquico y ofreciéndose como un reto de indispensable solución, sobre todo en las grandes ciudades del país.

Legalmente el problema ha querido atacarse a través de la previsión de pautas normativas, que favorezcan el control del proceso de crecimiento. En este sentido opera la institución de las reservas. La ley las define como las “áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento” (artículo 37, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos). Las reservas para constituirse, requieren de una disposición previa en el plan urbano y, además, de una declaratoria específica sobre los espacios determinados que habrán de utilizarse para el crecimiento de la ciudad en cuestión. En el establecimiento de reservas juegan los municipios un papel muy importante; participan tanto en su determinación como de manera principal en la fase ejecutiva de la declaratoria y de la adquisición de predios con ese fin (véase artículos 32; 34, fracción III; 35 y 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

²¹ La Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles, para el Distrito Federal fue adicionada con un capítulo; del artículo 46 al 51, en los que se consignan facultades para el Departamento del Distrito Federal. La forma en que el capítulo se presenta deja, a los destinatarios, un rango muy extenso para definir la organización del régimen de cada condominio.

La reserva en sí no afecta el derecho de propiedad en su integridad, la declaratoria produce efectos restrictivos, que se refieren a la obligación de los titulares de utilizar su propiedad de forma que no se comprometa al aprovechamiento futuro, que para el fundo prevé la declaratoria (artículo 40). La ley trata de evitar que las reservas comprometan tierras comunales o ejidos y, exige que ante circunstancias equivalentes las declaratorias se dirijan a predios bajo un régimen de propiedad distinto. En caso de que no sea posible evitar la afectación de los predios agrícolas ejidales o comunales, las acciones concretas para verificar la expansión de la ciudad sobre su espacio deberán ceñirse al procedimiento para expropiación previsto en el capítulo VIII de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Las reservas anticipan los usos y destinos, inmovilizan cualquier determinación incompatible con una lógica de crecimiento, previamente definida en los planes. La expropiación funge sólo como recurso último y, en caso de producirse, deberá apoyarse en el artículo 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que funda los actos expropiatorios que se realicen en ejecución de planes y programas urbanísticos. También el artículo 49, del ordenamiento citado, legitima la ocupación de los espacios destinados a reservas por la vía expropiatoria, al definir como de utilidad pública la adquisición de tierra con ese propósito.

La determinación de las reservas debe armonizarse con las declaratorias de zonas de conservación, para conseguir mejores efectos de anticipación, para evitar el crecimiento incontrolado de las ciudades y la depredación del entorno natural. Es lógico destacar que, la institución de las reservas puede ensayarse con gran eficacia en medios urbanos que aún no alcanzan los niveles de gigantismo que se presentan en las grandes ciudades mexicanas.

Como en otros rubros, nuestra legislación urbanística es imprecisa y poco desarrollada en lo que se refiere a las medidas concretas de ejecución de sus instituciones sustantivas. En la legislación española se logró avanzar en la caracterización normativa de la adquisición de tierra por parte del poder público para llevar directamente a cabo obras de urbanización, a través de la figura de los *patrimonios públicos de suelo*.²² Esta institución obedece a la necesidad que en ocasiones se presenta de que el poder público, por sí mismo, ejerza la función urbanizadora. En los modos de adquirir la propiedad de tierras con el objeto citado, la Ley del Suelo española autoriza desde luego la expropiación.

²² Véase Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; en especial los artículos 89 y 90.

3. *Las zonas de crecimiento*

Vinculada íntimamente con la institución de las reservas, se ofrece la institución normativa del *crecimiento* de las ciudades. Esta figura tiene fundamento constitucional expreso en el tercer párrafo del artículo 27 de la carta. Encuentra también reconocimiento en la Ley Federal de la Reforma Agraria (artículo 112, fracción VI), como causa de utilidad pública para apoyar las expropiaciones de tierras comunales o de ejidos. Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos prevé señalamientos de las áreas que las legislaciones locales deberán tomar en cuenta para regular el crecimiento de los centros de población (artículo 32). Entre los aspectos indicados destacan: asignación de usos y destinos compatibles; formulación de instrumentos planeadores; adquisición de espacios por parte de la administración pública; regulación de la participación ciudadana en las acciones concernientes y las acciones de regularización necesarias, pues es preciso que la tierra para la expansión se encuentre sujeta a un régimen que permita su eventual circulación mercantil; en esta perspectiva, debe tratarse o de predios bajo el régimen de propiedad privada o de bienes pertenecientes al dominio privado de la federación, de una entidad federativa o de un municipio.

Adicionalmente, la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 34, prevé que, para demarcar las zonas de crecimiento, las leyes locales propondrán lineamientos, que indiquen la determinación de las áreas de expansión futura. Para regular las condiciones de participación de los municipios, se autoriza por mandato constitucional en el artículo 115, la ley les faculta, como agentes principales a ejecutar acciones para favorecer el crecimiento de los centros de población. Se prevé también la adquisición —aunque no se especifica la vía— por parte del Estado y de los municipios, los predios demarcados en las zonas de crecimiento. En este caso, la expropiación es un cauce posible con apoyo en el artículo 43 de la ley que comentamos.

4. *La expropiación como medio posibilitante para la realización de obras urbanísticas*

De todos los usos expropiatorios, éste es, sin duda, el de mayor tradición, incluso en contextos no intervencionistas se reconoce, como causa de utilidad pública, la realización de obras de beneficio colectivo. La Ley de Expropiación en las fracciones II y III del artículo 1o., se refiere a situaciones vinculadas con la ejecución de las obras, definiéndolas preci-

samente como causas de utilidad pública que habilitan los actos expropiatorios. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal también se refiere a la ejecución de obras, en su sección quinta. Primero, la ley ciñe las obras al sentido de los planes; segundo, fija la competencia del Departamento del Distrito Federal como órgano executor y, por último, se refiere a las acciones públicas para posibilitarlas. La ley alude a la expropiación (artículo 39), aunque la consigna como medida extrema en una escala de gradación de las afectaciones que se ordena así: compraventa, limitación de dominio, ocupación parcial o temporal y expropiación. Como medidas complementarias la ley fija normas para la demolición de construcciones que, si se realizaron sin licencia, dan origen a responsabilidad por el costo de los trabajos a cargo de sus propietarios (véase artículo 39). Así también se confiere, a la autoridad administrativa, la facultad de ordenar la desocupación de construcciones que deben demolerse para la ejecución de obras públicas.

Con relación a las expropiaciones enunciadas en este rubro, debe insistirse en la necesidad de que las declaratorias, en sus considerandos, motiven de manera precisa el nexo entre los bienes afectados y la causa de utilidad pública. La idoneidad de un bien determinado para la satisfacción de una necesidad colectiva, es el criterio rector en esta clase de expropiaciones.

5. Expropiaciones que se ejercen como medidas coactivas y como sanciones

En el orden de los procesos disciplinarios del derecho urbanístico, la expropiación mantiene una importancia singular. Se trata de la garantía final que otorga efectividad a las normas establecidas en leyes, reglamentos, planes, programas y declaratorias. En general, podemos expresar que, además de las responsabilidades individuales que se sancionan en orden a tipos de naturaleza penal, otras medidas como la suspensión de obras, el derribo o la misma expropiación, constituyen el lado ejecutivo fuerte para impedir la consolidación de situaciones materiales contrarias al sentido de la normatividad urbanística. Lo mismo, estos actos guardan un poder de restitución de la realidad física que impide la concreción de disfunciones o desvirtuaciones de la disposición espacial de los centros de población.²³

El sistema autoriza expropiaciones disciplinarias, en los siguientes supuestos:

²³ Cfr: García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, p. 313.

Incumplimiento de las reglas normativas relativas a fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos (véase artículo 72, fracción II, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal). En este caso, la administración del fraccionamiento pasa a la autoridad administrativa. La indemnización resultante debe pagarla el beneficiario del acto, es decir, quien efectivamente reciba los lotes legalmente urbanizados, si es que se consuma su venta. En tal caso, la indemnización se pagará en la medida en que la comercialización de los predios lo permita. Con esta última aseveración y en su tono drástico radica el carácter sancionador que se atribuye a la expropiación.

Incumplimiento de los planes de mejoramiento y de obligaciones contraídas en convenios por parte de poseedores o propietarios de los predios (véase *acciones de mejoramiento*).

Aparte de los casos específicos de expropiación-sanción antes anotados, el artículo 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, fija una posibilidad general de utilizar la expropiación, como mecanismo sancionador y rectificador de acciones, ejecutadas en contravención del orden normativo urbanístico.

6. *Expropiaciones para el establecimiento de vivienda de interés social y para la constitución del patrimonio de familia*

El derecho a la vivienda es una de las aspiraciones sociales más reiteradas. Los criterios mercantiles, que dirigen gran parte del tráfico inmobiliario, no resultan eficaces para garantizar la actualización de este derecho social.

Ante esta situación, la legislación mexicana estableció algunos mecanismos alternativos para la asignación de vivienda. Las acciones de este género se atienden por vía directa a través de la oferta pública, o bien, a través de sistemas de apoyo financiero para propiciar su adquisición.

En el artículo 19 de la Ley Federal de Vivienda, se regula, como causa de utilidad pública, la adquisición de tierra para la construcción de vivienda de interés social y para la construcción de reservas destinadas a fines habitacionales. Se trata, en este caso, de la legitimación de expropiaciones para beneficio de una clase o grupo social determinado. Estos actos encajan en el concepto contemporáneo de utilidad pública, que autoriza la acción pública de redistribución de los recursos apropiables entre los distintos sectores de la sociedad. Políticamente, salvo casos excepcionales motivados por la necesidad, al llevar acciones de dotación de vivienda por

parte del poder público, se evita la confrontación de intereses sociales, dejando en un último nivel de elegibilidad, los recursos expropiatorios.

Por último, toca analizar el artículo 832 del Código Civil, que debe leerse en concordancia con el inciso g de la fracción XVII del párrafo 9o. del artículo 27 constitucional. Este precepto autoriza expropiaciones con objeto de que pueda constituirse, sobre los bienes afectados, el patrimonio de familia o para que se constituyan viviendas de renta de bajo costo. No es un precepto de aplicación habitual, toda vez que el patrimonio de familia sólo llega a constituirse por excepción en nuestra realidad. Por otro lado, la vivienda de alquiler pasó a la historia. Hoy todas las acciones habitacionales se dirigen a establecer el régimen de propiedad o una condición patrimonial análoga para los beneficiarios, como sucede por ejemplo con los certificados de participación inmobiliaria.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO EXPROPIATORIO QUE MOTIVARON LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 1985

1. *La recomposición de las relaciones sociales de propiedad*

Por medio de un decreto que fue sucesivamente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* los días 11, 21, 22 y 23 de octubre de 1985, el presidente de la República, como autoridad ejecutora, llevo a cabo la expropiación de más de 4000 predios urbanos en el Distrito Federal, la mayoría de ellos edificados. A pesar de que el acto expropiatorio tuvo como causa inmediata los sismos ocurridos en septiembre de 1985 y de que, por esa razón, la medida tuvo dimensiones excepcionales, se trata de una expropiación con innumerables rasgos típicos para la realidad mexicana. Sus propósitos la ubican, como una expropiación urbanística y, por ser la más importantes de los últimos años se le confiere este espacio analítico especial.

Ante la situación de apremio, el Estado mexicano intentó apoyarse en el más noble de sus sostenes políticos: el expediente de la recomposición de las relaciones sociales de propiedad. En aquel acto, pudo observarse una especie de reproducción sintética del proceso constitucional mexicano. El Estado nuevamente hizo fincar el orden y el control, a partir de su reconocimiento como propietario fundamental. Más allá de la acción y de la resistencia civil, se pensó que el control político de la situación podía derivarse del manejo de un gran número de inmuebles en el centro de la ciudad. Reconstruir y terminar con el problema inquilinario de las ve-

ciudades del centro, parecieron a la autoridad expropiante dos propósitos compatibles y realizables a través de un mismo acto expropiatorio. Sin embargo, esta ambigüedad de propósitos y la técnica fallida del documento que contuvo la declaratoria, dieron al traste con la efectividad del acto. A continuación se fijarán los parámetros trascendentes del decreto para facilitar su revisión integral.

2. *La fundamentación*

Como normas habilitantes para el acto expropiatorio, el presidente invocó las siguientes:

- a) Constitución Política: artículo 89, fracción I; 4o.; 27, párrafo segundo, y 73 fracción VI, base 1a.

De estos preceptos sólo el 27 se refiere expresamente a la expropiación. El párrafo segundo fija la facultad general de expropiar y la fracción VI establece la competencia y los lineamientos generales del procesos expropiatorio.

El artículo 4o., es pertinente en la parte que consagra el derecho de las familias a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

- b) Ley de Expropiación: artículo 1o., fracciones I, II, V, X, XI Y XII; 2o., 3o., 4o., 8o, 10, 19, 20 y 21.

El artículo primero de la ley fija las causas de utilidad pública que motiven la expropiación. Las fracciones invocadas se refieren: (I) al establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; (III) a la realización de obras de beneficio colectivo; (V) a la satisfacción de necesidades colectivas en casos de trastornos interiores, al abasto de las ciudades de artículos de consumo necesarios y a los procedimientos para impedir la propagación de calamidades públicas; (X), a las medidas necesarias para evitar la destrucción de elementos naturales en perjuicio de la colectividad; (XI) a la creación y mejoramiento de los centros de población y, (XII) a otros casos previstos en leyes especiales.

Cabe tener presente que las fracciones V y X del artículo 1o., de la Ley de Expropiación, según lo dispone el artículo 8o., de la misma ley, autorizan la ocupación inmediata de los bienes expropiados, sin que la tramitación del recurso de revocación mantenga efectos suspensivos sobre el acto.

El resto de los artículos invocados se refieren a los aspectos procesales de la expropiación y al mecanismo para el pago de la indemnización.

- c) Código Civil, artículo 836, que autoriza a la autoridad administrativa a ocupar, restringir y destruir la propiedad privada, para prevenir calamidades públicas.
- d) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículos 1o., 5o., 32, 37 y 44. Ninguno de estos preceptos sirve para fundar la acción expropiatoria en sí. Se refieren a las facultades del Departamento del Distrito Federal para actuar en su circunscripción territorial y a la habilitación de sus autoridades.
- e) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: artículos 1o.; 18, fracción XII, y 20, fracciones VII y XIV.

Entre estos artículos resultan relevantes sólo los dos últimos; el 18, fracción XII se refiere, con muy mala técnica, a la participación del Departamento del Distrito Federal en los actos expropiatorios. El artículo 20, fracciones VII y XIV, hace alusión a los programas de vivienda y a los de regeneración de colonias populares.

- f) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: artículos 1o., 2o., 5o., 6o. y 79.

El artículo 2o., califica como causas de utilidad pública las medidas tendientes a ordenar los usos y reservas del territorio del Distrito Federal; el artículo 5o., se refiere a la competencia del Departamento para llevar a efecto la ejecución de las normas urbanísticas; el 79 se refiere a la determinación de espacios dedicados al mejoramiento por deterioro físico funcional.

3. *Motivación del acto*

En los considerandos del decreto expropiatorio pueden identificarse dos líneas de motivación fundamentales:

Primero. Se trata de justificar el acto expropiatorio, como una medida para evitar calamidades públicas que pudieran suscitarse por los trastornos inferidos por los sismos. Entre los efectos de los terremotos, se ubica “el daño que sufrieron las viviendas ocupadas por familias de escasos recur-

sos” en las zonas céntricas de la ciudad y, también, la afectación de la infraestructura básica de servicios.

Segundo. Como línea distinta de motivación, aunque no bien autonomizada en el decreto, se puede destacar la que se refiere a satisfacer problemas urbanos del centro de la ciudad, suscitados con antelación a los sismos de 1985. Así deben entenderse las afirmaciones como la siguiente: “... y solucionar al mismo tiempo problemas sociales, en las condiciones de vida de las personas que resultan afectadas por el siniestro”. Paralelo al programa de reconstrucción se quiso justificar la acción expropiatoria para conseguir efectos de regeneración y reordenación en el centro de la ciudad. Fue obvia la intención de tratar de terminar con el problema de las vecindades y el propósito de convertir a los inquilinos en propietarios. Esta intención la prueba la misma lista de predios expropiados, en la que se incluyen algunos terrenos sin construcción y edificaciones que albergan vecindades que no fueron dañadas por los movimientos telúricos.

Como línea de justificación complementaria se expuso el argumento del arraigo de los habitantes del centro. Esta circunstancia motivó que la reconstrucción se iniciara justamente en los espacios que resultarían dañados.

4. *El enlace de la fundamentación y la motivación*

Cualquier expropiación implica un juicio de tipicidad a través del cual se ligan como correlatos de una misma relación, las fórmulas legales que prevén de manera general, las causas de utilidad pública y los hechos concretos que motivan las expropiaciones. La *causa expropriandi* debe entenderse siempre con este sentido dialéctico; es decir, como un proceso de remisión mutua del tipo legal a la situación fáctica y viceversa.

Depurando la abundante fundamentación del decreto expropiatorio, se encuentra, que los considerandos expuestos se vinculan a unos cuantos preceptos referentes al establecimiento de causas habilitantes para ejercer la potestad expropiatoria, a saber: el artículo 2o. de la Ley de Expropiación, fracciones I, II, V y XI; el artículo 19 de la Ley Federal de Vivienda, el artículo 2o. de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el artículo 836 del Código Civil.

La línea de motivación que se orienta a la reparación de los daños que sufrió la vivienda y la infraestructura urbana, a la que convencionalmente se denominará eje de restablecimiento, se liga también a la idea de la prevención de calamidades colectivas que pudieran generarse por la situación de afectación generalizada que vivía el centro de la ciudad.

Para fundar lo que se denominó *eje de restablecimiento*, operaron los siguientes principios:

- a) El artículo 1o., de la Ley de Expropiación, en especial:
 - La fracción V de la Ley de Expropiación, para atender la situación emergente motivada por los trastornos interiores y para evitar las calamidades públicas que pudieren surgir.
 - La fracción I, para restablecer la infraestructura de los servicios públicos que resultó dañada.
 - La fracción X, para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
- b) El artículo 836 del Código Civil, en lo que se refiere a la prevención de calamidades públicas.
- c) El artículo 19 de la Ley Federal de Vivienda, para fundar la adquisición de predios para la construcción de vivienda de interés social.

De los fundamentos y relaciones expuestos, resulta interesante desarrollar las inferencias que pueden suscitarse de la relación entre la fracción V del artículo 1o. de la Ley de Expropiación y el hecho que motiva su actualización. Esta fracción se refiere a casos excepcionales, precisamente a situaciones de guerra o desastre. La gravedad de las necesidades sociales que pueden generarse por estos motivos, condujo al legislativo a privilegiar esta causal, desde el punto de vista de la ocupación inmediata de los bienes y, la interposición del recurso de revocación, por parte del afectado, no suspende la ejecución del acto, como acontece en las expropiaciones de trámite ordinario.

Esta causal de expropiación fue esgrimida como fundamento tanto en el decreto cardenista de 1938, por medio del cual se consumó la Expropiación Petrolera, como en el que se llamó Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado el 1o. de septiembre de 1982. En ninguna de estas situaciones se suscitaron propiamente catástrofes o trastornos que ameritara la ocupación inmediata de la propiedad; sin embargo, ésta se autorizó en ambas situaciones forzando el sentido del tipo legal en cuestión. En el caso del decreto cardenista, la vinculación con la causal se perfiló a partir de la situación de desabasto que originó la ruptura de las relaciones laborales de las empresas petroleras por falta de acatamiento de éstas al laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que las condenaba a mejorar las condiciones laborales a sus trabajadores.

En el caso del Decreto de 1985, mucho más que en los otros, la alusión a la causal relativa a trastornos interiores se justificó; sin embargo, nunca el Decreto explicó, cómo los inmuebles expropiados y cuáles de éstos en concreto, deberían satisfacer la situación de desastre o evitar las calamidades colectivas que también se mantuvieron indefinidas.

La necesidad colectiva, según puede inferirse de los considerandos del Decreto, se motivó por la pérdida de la vivienda por parte de ciertos grupos de la población. La necesidad que se suscitó fue la de restablecer el equipo habitacional y urbano para reubicar en los mismos barrios y colonias a la población afectada.

Lo dicho para la anterior causal cabe también para las fracciones I y III del artículo primero de la Ley de Expropiación. En la medida en la que los sismos dañaron la infraestructura de servicios, se justifican las expropiaciones tendentes a restablecerla. Ello no quiere decir, sin embargo, que la técnica empleada en el Decreto expropiatorio haya sido suficiente para ligar, adecuadamente y de manera concreta, determinados predios a la satisfacción de necesidades colectivas también definidas.

Para expropiar, con el objeto de impedir daños a la propiedad en perjuicio de la colectividad (véase artículo 1o. de la Ley de Expropiación, fracción X), se requerían dictámenes que fincaran criterios técnicos acerca de la peligrosidad de ciertas construcciones dañadas que comprometían la existencia o la seguridad de otras. Esto mismo se aplica a los casos en que hubiera sido necesario llevar a efecto acciones de demolición, con fundamento en el artículo 836 del Código Civil.

Ahora bien, al referirse al otro argumento de motivación que se desprende de los considerandos del Decreto, al que se llamó *eje de reordenación*, cabe caracterizar las expropiaciones que orienta como un caso típico de ejecución de medidas de mejoramiento. En este caso, la necesidad colectiva se ocasionó en el deterioro físico y funcional de los espacios urbanos del centro de la ciudad, que debido a los Decretos de congelación de rentas de la década de los cuarenta se mantuvieron en buena medida vinculados al uso para vivienda de grupos populares.

Los predios expropiados y las viviendas construidas en ellos satisfacían el estado de necesidad reconocido como causa de pública utilidad, en el caso de que la expropiación se realizara para construir en ellos el régimen de propiedad en condominio. En esta línea de ideas, funcionaría como fundamento el artículo 1o. de la Ley de Expropiación en su fracción IX. Con la misma técnica, quedarían encaminadas las fracciones I y III del precepto legal antes invocado.

5. *Disfunciones en la parte declarativa del Decreto*

El acto expropiatorio adolece de un vicio evidente en la motivación, toda vez que no establece ningún criterio de correlación, entre el tipo de necesidad pública que la expropiación está encaminada a satisfacer y los bienes concretamente identificados. El decreto expropiatorio es completamente inflexible en la disposición de sus partes; su rigidez cancela la posibilidad de establecer matices según los tipos de bienes y las causas de utilidad pública invocadas, que cada clase acotada debe satisfacer. Unos bienes se expropian para reconstruirlos, otros más para cambiar su régimen de propiedad, algunos en cambio para restablecer o mejorar la plataforma de servicios; sin embargo, en el decreto nunca establece, ni cuáles son concretamente las necesidades a satisfacer ni mucho menos los bienes abocados para cumplir cada fin.

En el caso de la expropiación analizada, hubiera funcionado adecuadamente la técnica de la *lex specialis* que rige en otros países. Por un lado el decreto-ley hubiera otorgado el marco general de acción y, por otro, las declaratorias de ocupación brindarían la conexión necesaria entre un bien y la causa de utilidad pública, que ese inmueble en concreto debe paliar.

En ningún caso los motivos de Decreto aluden a estudios, dictámenes técnicos o algún otro medio de constatación, que pudiera aportar una base objetiva a la necesidad de afectación de determinados bienes, a una causa de utilidad pública que se produce. En cambio, el Decreto evidencia una autoridad administrativa que se mueve con inmunidad tal, que controla de una manera discrecional la calificación completa de la oportunidad de expropiar.

Existen omisiones inexplicables en el fundamento y en el curso del Decreto. Jamás se alude al artículo 82 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que es el precepto específico que regula las expropiaciones para ejecutar los programas de mejoramiento en los centros de población. Tampoco se consideró adecuado fundar las acciones *regeneración* urbana, tendentes a construir el régimen de condominio en las antiguas vecindades, en el artículo 9o. de la Ley de esa materia. Por mejor intención que se conserve, no se puede evitar el pensar que los preactos citados fueran soslayados por los beneficios procesales y pecuniarios que respectivamente otorgan a los afectados. En el primer caso, existe el beneficio de las instancias conciliatorias, en el segundo, la obligación de indemnizar a los inquilinos.

El Decreto pudo tener un puente lógico si se hubiera identificado, en sus considerandos, la secuencia entre la causa de utilidad pública que consiste

en la adquisición de espacios para la creación de la vivienda de interés social, la expropiación, y la constitución del régimen de propiedad en condominio, en la sobras de nueva construcción. No obstante, este enlace de elementos no se atendió al no haberse explicitado en el decreto, qué predios estaban siendo adquiridos para dar paso a la construcción de vivienda de interés social.

6. *La parte dispositiva*

En primer término, en el Decreto se insiste en procesar la declaratoria de utilidad pública para fundar la expropiación. Además, aclara que también el acto se considera “de orden público e interés social”. Esta extensión resulta reiterativa porque, en nuestro medio jurídico, la sola invocación de utilidad pública, si es justificada, legítima por completo el acto expropiatorio. El orden público es una categoría de difícil definición en el orden jurídico mexicano, porque no tiene ninguna referencia constitucional que los sustente. El interés general no es, por su parte, un criterio de motivación distinto a la propia causa de utilidad pública que origina la expropiación.

El enlace de elementos que contiene el artículo 1o. del Decreto acusa las mismas deficiencias y falta de congruencia, que mantienen los argumentos vertidos en los considerandos. Todo se presenta como resultado de la afectación colectiva que motivaron los sismos sin fundarse nunca con propiedad los efectos que se encaminaron a reordenar el centro de la ciudad y que no tienen relación directa con los movimientos telúricos que se produjeron. Tal es el caso de las acciones para provocar el cambio de régimen de los inmuebles, orientados a fundar el condominio de inmuebles a vecindades que no resultaron dañados.

Para la identificación de los predios se ofrecieron como datos, el número oficial, la calle, la superficie, la región, la manzana catastral y el número predial. Nunca se les individualizó, ni fueron caracterizados con referencias mínimas, como la que indicaría si se trataba de predios construidos en lotes baldíos. Tampoco se hizo referencia expresa a los propietarios.

En su parte habilitante, el Decreto confirió al Departamento del Distrito Federal, facultades para: a) ocupar de inmediato predios; b) “llevar a cabo acciones de vivienda —debe entenderse de construcción de vivienda—, de regeneración y mejoramiento urbano en los inmuebles expropiados” y, c) enajenar las viviendas construidas fuera de subasta. No se necesita mucha agudeza para descubrir el manejo difícil de los elementos técnicos de la legislación urbanística, que los autores del Decreto acusan. Al respecto pueden ofrecerse algunas reflexiones.

Primera. En muchos de los casos la ocupación de los predios sería virtual, porque en ellas continuarían habitando los inquilinos previamente asentados. Precisamente este carácter, el de arrendatarios, daría a la postre a los que se encontraban en esa circunstancia, una suerte de situación puente a partir de la cual se les reconoció como beneficiarios de créditos hipotecarios para adquirir las viviendas en términos muy favorables. Los créditos habitacionales fueron de condiciones blandas y muy flexibles, debido a la gran presión que ejercieron los grupos de damnificados sobre el Gobierno de la Ciudad de México.²⁴

Segunda. La *regeneración* no es un término vacío de contenido normativo en nuestro sistema jurídico. Se encuentra definido expresamente como institución en la Legislación que establece el régimen de propiedad de condominio en el Distrito Federal y las disposiciones de ese ordenamiento nunca fueron invocadas como fundamento.

Tercera. Las acciones de mejoramiento requieren de una declaratoria especial, que demarca los espacios sobre los que deberían ejercerse. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuando se refiere a las acciones de mejoramiento, acota el ámbito de acción sobre *zonas*; en cambio, el Decreto se refiere indebidamente a las acciones de mejoramiento sobre inmuebles. En el manejo del acto expropiatorio se suscita la alusión del sentido de los procedimientos urbanísticos, que enmarcan las acciones de mejoramiento. Este despropósito, aunado a las deficiencias dispersas en todo el Decreto, colaboran a otorgar de él, una imagen demasiado tosca. Se trata entonces de un acto expropiatorio justificado desde el punto de vista político y racional, pero de muy torpe factura en su ejecución jurídica.

Sobre el pago de la indemnización, el Decreto estableció una condición inadmisibles: que se efectuara de acuerdo a las posibilidades del Erario, en un plazo no mayor a 10 años. Más que como un precepto normativo serio, esta disposición vino a fungir como un argumento de negociación con los propietarios afectados. Su deficiencia y falta de precisión quiso ser enmendada por el: “Acuerdo por el que se establecen las reglas para el pago de la indemnización por la expropiación de los predios ordenada mediante Decreto, así como las características de la emisión de los “bonos de renovación urbana” del Distrito Federal (Bores) y este procedimiento para efectuar el pago”. La publicación de este acuerdo complementario se realizó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de diciembre de 1985.

²⁴ Connolly, Priscilla, “La política habitacional después de los sismos”, *Ciudad de México: Estudios demográficos y urbanos* 4, vol. 2, núm. 1, enero-abril, 1987, pp. 101-120.

En el mismo, se estableció que el monto de las indemnizaciones lo debía fijar el Departamento del Distrito Federal, en coordinación con la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales. Esto quiere decir, que el mecanismo de pago iba apartarse de las disposiciones generales que remiten el valor catastral de los inmuebles, como lo establece el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 constitucional.

La existencia de los Bores no tiene sustento legal; sin embargo, los bonos ofrecieron un plazo máximo de amortización de 3 años, que a todas luces resultaba a los afectados más conveniente que un plazo incierto de hasta 10 años, sujeto a la eventualidad de la disposición de recursos presupuestales en el Erario.

7. La suerte judicial del decreto

De las disfunciones y deficiencias del decreto se valieron un número muy significativo de afectados que a través del juicio de amparo intentaron la anulación de los efectos del acto expropiatorio. Sin que a la fecha existan cifras precisas, es muy probable que los promoventes hayan superado el millar. A su vez, cerca de 1300 afectados, promovieron el recurso de revocación ante la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, muchos de ellos con éxito para sus pretensiones.

Resultó de gran interés observar la forma en que un Poder Judicial anquilosado y carente de vigor tuvo que hacer frente a la lluvia de amparos contra el decreto expropiatorio. Los juicios se iniciaron, como corresponde a su competencia, en los Juzgados de Distrito en materia administrativa, habiendo concluido la mayor parte en los Tribunales Colegiados que conocieron de las revisiones interpuestas.

Más que en otras ocasiones,²⁵ el Poder Judicial fue proclive a revisar el fondo de los asuntos. Incluso llegó a otorgar un buen número de amparos; la cifra es muy probable que supere las quinientas resoluciones favorables a los quejosos. La inusual reacción judicial despierta la motivación para analizar el sustento de algunas sentencias,²⁶ que, por cierto, mantienen un paralelismo y una homogeneidad realmente asombrosa.

²⁵ En el caso de la expropiación de los bienes de las instituciones de banca privada en 1982, tampoco se demostró la existencia de la tramitación del expediente. Sin embargo, como el amparo fue resuelto por la vía del sobreseimiento, no brindó la ocasión de que el Juez de Distrito se pronunciara sobre este asunto.

²⁶ Sentencias a las que se hace referencia: 335-20-5/85 Ofelia Maldonado Yañez, 23 de enero de 1986, Juzgado 3o. de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. RA- 523/ 85 Leila Viola Sala Pastrana, 19 de agosto de 1986, Tercer Tribunal Colegiado de

Las sentencias, de manera uniforme, desdeñan los conceptos de violación orientados a cuestionar la constitucionalidad de la Ley de Expropiación. Sin embargo, los jueces se mostraron sensibles a revisar dos asuntos centrales que comprometen la legalidad de la motivación del Decreto:

Primero. Se acusa la falta de un requisito previsto en la Ley de Expropiación que es la tramitación del expediente del acto. En efecto, el artículo 3o. de la Ley citada dispone:

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, *tramitará el expediente de expropiación*, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

A pesar de que en la integración del expediente el afectado no tiene ninguna intervención, su existencia es un requisito *previo* al acto expropiatorio, que operativamente se inicia con la declaratoria. La Ley no proporciona más referencias sobre el asunto; sin embargo, no es muy difícil colegir que la intención de regular sobre el expediente que tuvieron los autores de la ley, se orienta a exigir una base objetiva para apoyar la decisión de expropiar. Así, el expediente debe contener los estudios, criterios técnicos y dictámenes que sustenten la necesidad de afectar un bien determinado cuando se identifica una causa de utilidad pública a la que se debe atender.

Con acierto, los jueces de distrito inclinaron su criterio a aceptar como causa de violación la inexistencia de expediente en las expropiaciones que se analizó; incluso, se dejó a salvo el contra-argumento que pudieran motivar las llamadas expropiaciones urgentes (véase artículo 8o. de la Ley de Expropiación). Sobre este particular, en las sentencias consultadas se manifiesta que la Ley no distingue los casos emergentes, ni exenta a la autoridad expropiante de tramitar el expediente de expropiación en dichas situaciones. En el caso R. A. 523/86 que se tramitó ante el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa se expone al respecto un criterio muy importante: a pesar de que no se cuestiona la facultad del Poder Ejecutivo para calificar la existencia de una causa de utilidad pública ante determinada situación de hecho, se exige a la autoridad que lleva a cabo el acto, *acreditar* la causa de utilidad pública en cuestión,

Primer Circuito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. RA-906/86 Miguel Icaza Contreras, 17 de septiembre de 1986, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del 1er. Circuito en el Distrito Federal.

precisamente a partir de los documentos que componen el expediente de expropiación. A continuación se reproduce la parte conducente:

... la falta de expediente produce la ilegitimidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que *al no estar demostrada* la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que exista una causa de utilidad pública.²⁷

Con esta perspectiva, las posibilidades de inmunidad absoluta de la administración se relativizan en cierto grado, porque de alguna manera el expediente transparenta el sentido del acto y permite revisar su justificación y congruencia. De otra forma, la motivación del acto resultaría inexpugnable para la autoridad judicial que evalúa la constitucionalidad de la expropiación.

Un expediente integrado con deficiencia traduce faltas muy probables en la motivación del acto. Con este indicio, el Poder Judicial puede penetrar el fondo de la expropiación; de otra suerte quedaría relegada su función a la revisión de la exterioridad del acto.

Segundo. Las sentencias revisadas señalan como concepto de violación de garantías, en perjuicio de los quejosos, la ausencia de una argumentación precisa en el Decreto o en el expediente expropiatorio que justifica a la privación o la afectación de la propiedad en forma específica; veamos un ejemplo:

La autoridad responsable... no acreditó con estudios técnicos, planes o proyectos que el inmueble expropiado a la quejosa es indispensable para la realización de las acciones a que se refieren las fracciones I, III, V, X, XI y XII del artículo 1º de la Ley de Expropiación, resulta claro que no ha quedado demostrada la existencia de la utilidad pública.²⁸

No basta con aludir a un hecho notorio, como fueron los sismos de septiembre de 1985, para justificar cabalmente un acto expropiatorio; es necesario accionar los mecanismos técnicos de la institución, para considerar motivado el acto. De otra forma la expropiación cobra rasgos confiscatorios.

Sin expediente, no hay una base objetiva para realizar la advocación del bien a la satisfacción de una causa de utilidad pública. En el decreto expropiatorio hubiera podido ensayarse una clasificación, para sustentar

²⁷ Sentencia pronunciada RA-523/86

²⁸ Cfr. 6, numerales 45-47 (Pérez-García).

determinados grupos de bienes en relación con el destino concreto que iban a cumplir en tanto satisfactores de la utilidad pública.

La anulación de los efectos del decreto, por la vía del amparo en algunos casos, no inhibió el efecto político general de la expropiación. El Programa de Renovación Habitacional en la Ciudad de México cumplió en términos generales su cometido y las movilizaciones de damnificados fueron encauzadas a través de los mecanismos que dicho programa ofreció a sus destinatarios. El acto expropiatorio fue clave para que el Estado sostuviera su capacidad de conducir el proceso de reconstrucción; sin embargo, lo que el acto expropiatorio no pudo evitar fue la identificación de los sujetos urbanos como agentes de sus propios intereses. Los resultados electorales en el Distrito Federal demuestran que el sistema de control político del Estado mexicano, la expropiación inclusive, se encuentra vulnerada. Los sectores urbanos, más allá de sus reclamos sobre reivindicaciones materiales de la infraestructura habitacional o de servicios, reclaman también participación política alternativa.²⁹ Los programas que se suscitaron después de los sismos funcionaron operativamente, pero no generaron clientela política para el régimen. En expropiaciones anteriores, como la de las compañías petroleras en 1938 o la de la Banca en 1982, la capacidad de movilización y encuadre del Estado fue mayor.

Independientemente de las consideraciones políticas anteriores, el mayor efecto de reordenación del suelo urbano en el Distrito Federal lo produjeron los sismos. Los programas posteriores son hasta ahora la manifestación más contundente del Estado en el curso de los procesos urbanos. Jurídicamente la referencia de las acciones importantes del Estado continúan siendo las expropiaciones. Ojalá que este ensayo cumpla con su cometido y colabore, aunque sea en medida mínima, en el estudio de la expropiación en México.

V. BIBLIOGRAFÍA

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, "De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de renovación habitacional popular", *Estudios demográficos y urbanos* 4, Colmex, vol. 2, núm. 1, enero-abril, 1987, pp. 53-57.

²⁹ *Idem.*

- , “Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México”, en *Estudios de Derecho Económico*, Núm. V, coord. de Marcos Kaplan, UNAM, 1986.
- , *La Ciudad, la propiedad privada y el derecho*, Mimeo de un libro de preparación; puede consultarse en el Centro de Estudios Demográficos y Urbanísticos de El Colegio de México.
- y CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad, *La Institucionalización de las Colonias Populares y la Política Urbana en la Ciudad de México, 1940-1946*, Ponencia presentada en el Segundo Simposium de Historia Contemporánea, Querétaro, febrero 1988.
- BERCAITZ, Miguel Ángel, *Problemas jurídicos del urbanismo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1972.
- CARBONNIER, Jean, *Derecho flexible. Para una Sociología no Rigurosa del derecho*, trad. de Castellana de Diez- Picazo, Madrid, Tecnos, 1974.
- CAMACHO, Carlos, “La economía de la Ciudad de México en la Economía Nacional”, Colmex, 1987.
- CONNOLLY, Priscila, “La política habitacional depuse de los sismos”, *Estudios Demográficos y Urbanos 4*, Colmex, vol. 2, núm. 1, enero-abril 1987.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, “Teoría general de los cometidos del Poder Público”, *Rev. de Administración Pública*, Madrid, núm. 11, diciembre de 1986, pp. 51-93.
- CUADRA, Héctor, “Las vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917”, en CUADRA, H. (coord.), *Estudios de derecho económico*, t. II, UNAM, 1977.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “Proceso constitucional y relaciones de propiedad: Notas para el análisis del caso mexicano”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, núm. 11, año 11, 1987, pp. 189-251.
- , “Esbozo para el Análisis Comparativo de las Leyes de Expropiación de México, España y Argentina”, *Alegatos*, núm. 7, septiembrediciembre de 1987, Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 7-15.