

La integración del expediente técnico en el procedimiento expropiatorio para el Distrito Federal

José G. Zúñiga Alegría
Juan A. Castillo López*

El presente artículo indaga sobre las causas de que en el Distrito Federal cada dependencia de la Administración Pública integre los expedientes técnicos de su ramo, no obstante que esta actividad, que constituye la etapa más importante del procedimiento expropiatorio, es atribuida en exclusiva por el marco normativo primario a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. La respuesta está en las normas secundarias que se encuentran dispersas en varios ordenamientos legales, que contradicen al marco primario y que existen porque el Distrito Federal no cuenta con una ley de expropiación propia, sino que la aplicable es la ley federal en la materia, que presenta un contenido insuficiente.

The present article investigates the reasons behind the fact that in the Federal District each agency of the Public Administration incorporates the technical files of its area, notwithstanding that the primary legal frame ascribes this activity, which constitutes the most important phase of the expropriation procedure, exclusively to the Justice and Legal Services Council for the Federal District. The response lies on the secondary laws that are dispersed in several law codes that contradict the primary frame and which existence is due to the fact that the Federal District does not have its own expropriation law; and the applicable one is the federal law on that matter –which content does not suffice.

SUMARIO: 1. Introducción. / 2. El artículo 20 bis de la Ley de Expropiación. / 3. El régimen jurídico de la expropiación en México. / 4. El marco normativo secundario de la expropiación en el Distrito Federal. / 5. La integración del expediente técnico. / 6. Conclusiones. / Bibliografía.

1. Introducción

Hasta antes de 1997 las expropiaciones que tenían el carácter de locales en el Distrito Federal eran declaradas por el Presidente de la República. Esto cambió mediante el

* Profesores-Investigadores del Departamento de Derecho, UAM-A.

Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997, que adicionó el artículo 20 bis a la Ley de Expropiación (LE), a fin de facultar al jefe de gobierno de la capital del país para declarar la expropiación en aquellos casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

A este respecto, el nuevo artículo dispone que sea la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), la que señale la dependencia a cuyo cargo estará la integración del expediente conforme al cual el jefe de gobierno ejercerá su nueva facultad, la cual también conocerá del recurso de revocación. No obstante, a pesar de que el artículo se refiere a una sola, en la práctica cada dependencia e incluso órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa, se ha venido encargando de integrar los expedientes de su propio ramo.

En el presente trabajo se analiza la manera en que ha sido reglamentada localmente la facultad del jefe de gobierno que le permite declarar la expropiación por causa de utilidad pública, ya que estimamos, existen ambigüedades y contradicciones entre los diversos ordenamientos legales que se ocupan de la materia, pues si bien algunos de ellos expresamente se refieren a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales como la única facultada para integrar los expedientes, otros permiten suponer que cada dependencia debe de hacerlo, lo que ha permitido que en la práctica sea esto último lo que prevalezca, contradiciendo abiertamente lo dispuesto en la Ley de Expropiación.

2. El artículo 20 bis de la Ley de Expropiación

El texto literal del nuevo artículo, adicionado a LE mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997, es el siguiente:

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta ley, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local en el Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso administrativo de revocación previsto en la presente ley.

Una aclaración pertinente es que la facultad que abordamos, no sólo consiste en declarar expropiaciones, sino también en declarar la ocupación temporal, total o parcial o la limitación a los derechos de dominio; sin embargo, para los fines del presente trabajo estimamos es suficiente con referirnos a la expropiación porque en lo fundamental las reglas aplicables a ella también son aplicables a las otras dos. Además, la ley adicionada debe su nombre a la expropiación por ser la más importante al implicar una transmisión total y definitiva del derecho de propiedad, en tanto que la ocupación temporal y la limitación de dominio sólo afectan ese derecho en forma transitoria y parcial.

La nueva facultad del jefe de gobierno forma parte de la reforma política del Distrito Federal iniciada en el año de 1987 y que aún no culmina. Organizada la capital del país a partir de 1928 como una dependencia directa del Presidente de la República, sin Poder Ejecutivo, ni Legislativo propios, aunque desde 1855 ha contado con un Poder Judicial organizado como en las entidades federativas, en 1987 tiene lugar el cambio que le permite tener una Asamblea de Representantes.¹ El nuevo órgano no tiene facultades para legislar, ya que el competente para ello sigue siendo el Congreso de la Unión, pero se le autoriza a emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de de Policía y Bien Gobierno. Esto cambiaría con la reforma de 1993,² que faculta a la Asamblea a legislar en materias como administración pública local; procedimientos administrativos; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión; Código Civil y Penal, sólo por mencionar las más importantes, así como a presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materia local. La misma reforma prevé un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo local por parte del Presidente de la República con ratificación de la propia Asamblea.

Por último, mediante la reforma de 1996³ se establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, señalándose como autoridades locales a la Asamblea Legislativa, el Jefe de gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Se asignan las competencias que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

Cabe destacar que mediante esta reforma se prevé la elección del jefe de gobierno por votación universal, libre, directa y secreta a partir de 1997. En cuanto a las de-

¹ Reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional.

² O. Rabasa, Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano: esta es tu Constitución*, 10a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1996, pp. 346-349.

³ Reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

marcaciones político-administrativas de carácter territorial (delegaciones), se prevé la elección indirecta de sus titulares para 1997, y mediante voto universal, libre, secreto y directo para el año 2000. Así mismo, la hasta entonces denominada Asamblea de Representantes, pasa a ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada por diputados locales, con facultades adicionales como la de legislar en materia electoral.

No obstante la importancia de los cambios operados, la reforma aún no concluye. Si el propósito, como reza la exposición de motivos de la reforma de 1993, ha sido semejar el Distrito Federal con las entidades federativas, éste aún no se ha conseguido del todo. En lugar de contar con su propia constitución política la capital del país se rige por el denominado *Estatuto de gobierno*, expedido por el Congreso de la Unión. En vez de municipios tiene demarcaciones territoriales y órganos político-administrativos, encabezados por un órgano unipersonal llamado jefe delegacional, y no por un ayuntamiento colegiado y multipartidista. Sobra decir que las demarcaciones territoriales no tienen las facultades conferidas por el artículo 115 de la Constitución a los municipios, entre ellas, las de percibir contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y la de cobrar los servicios públicos a su cargo.

Por lo que a nosotros importa, y a diferencia de lo que sucede con las legislaturas estatales, la Asamblea Legislativa no tiene facultades para legislar sobre expropiación, ya que conforme a la reforma de 1996 el competente para legislar en lo relativo al Distrito Federal es el Congreso de la Unión, *con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea*, dentro de las cuales la expropiación no está considerada. Por este motivo, la adición publicada el 4 de diciembre de 1997 a LE, la llevó a cabo el Congreso, aunque a partir de la iniciativa presentada por el órgano legislativo local,⁴ que como ya lo señalamos, tiene facultades para ello desde 1993.

Antes de la adición, la LE era de aplicación federal y local para el Distrito Federal. Conforme a ella, correspondía al Presidente de la República declarar la expropiación en ambos casos, y a las autoridades capitalinas únicamente la integración del expediente administrativo, como en el caso de las secretarías de Estado. Luego del cambio legislativo que se llevó a cabo, la LE sigue conservando su doble carácter federal y local, sólo que ahora la declaratoria de expropiación “en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización competa al gobierno local en el Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales”, como dice el nuevo artículo, es facultad del jefe de gobierno y no del Presidente de la República. Está de más decir, que la integración del expediente que servirá de base a la declaratoria sigue estando a cargo de la Administración local.

No queda claro por qué la Asamblea Legislativa, en lugar de optar por presentar ante el Congreso de la Unión la iniciativa de una ley de expropiación exclusiva para

⁴ Además de la LE, la iniciativa se refiere al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

el Distrito Federal, decidió promover la adición de la ya existente, que también es de aplicación federal. La exposición de motivos no dice nada al respecto, sin embargo era algo perfectamente posible si consideramos que no existe disposición alguna que lo prohíba. Lo único que no puede hacer la Asamblea es legislar ella misma en la materia, pero esto no obsta para que a iniciativa suya lo haga el Congreso de la Unión en un ordenamiento aparte del federal. Independientemente de ello, lo que interesa destacar es que la manera de proceder del órgano legislativo local arrojó como resultado un régimen expropiatorio más complejo, ambiguo y menos claro que el que existe para los estados de la República.

3. El régimen jurídico de la expropiación en México

A partir de lo dispuesto por el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe: “Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente”, existe una ley de expropiación en materia federal y local para el Distrito Federal (LE), así

como una para cada estado de la República.⁵ Además, en el ámbito federal la expropiación que recae sobre bienes ejidales y comunales se encuentra regulada en la Ley Agraria, y existen disposiciones en la materia, que complementan las de LE, en la Ley de Aguas Nacionales, Ley Minera, Ley de Aeropuertos, y Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, entre otros ordenamientos legales.

LE es la más antigua de todas. Fue publicada el 25 de noviembre de 1936 y desde entonces apenas si ha sido reformada. Es distinto en el caso de las leyes de los estados; las primeras fueron prácticamente una copia de la federal, pero muchas han sido sustituidas por otras más completas y de mayor consistencia técnica, por ejemplo, las de los estados de Baja California Norte, Estado de México y Guanajuato.

En torno a LE sigue estando vigente la crítica de Martín Díaz y Díaz respecto de su escaso articulado (apenas 21 preceptos), “en los cuales el legislador se concentra a esbozar algunos de los lineamientos centrales de la institución”,⁶ dejando numerosas lagunas sin resolver. Por ello urgía a su revisión integral; aunque, con desaliento señalaba que para los *ius publicistas* no parecía haber motivo de preocupación, ya que no era perceptible ningún señalamiento crítico reciente en torno a ella.⁷

El escaso articulado que la ley presenta se debe a que en ella el instituto expropiatorio está concebido como un trámite que en su primera etapa, referida a la integración del expediente administrativo, sólo involucra al sujeto expropiante. No existe una etapa previa de solicitud, ni se reconoce derecho de audiencia al afectado durante la integración del expediente. Además, la participación que tienen otras autoridades administrativas durante el procedimiento no está considerada en esta ley, sino en otros ordenamientos legales.

El sujeto expropiante es definido por Eduardo García de Enterría como el titular de la potestad expropiatoria,⁸ en este caso, la Federación, quien de acuerdo con la ley debe de realizar su tarea por conducto de la secretaría de Estado o departamento administrativo correspondiente al ramo de la afectación, sin que se prevea la posibilidad de que alguien se lo solicite, como podría ser una entidad pública distinta, un concesionario, o un simple particular, lo que no significa que aquél siempre proceda de oficio, sino únicamente que la participación de éstos no se encuentra regulada. La

⁵ “La ley de expropiación federal alude a todas las materias que se definen como federales, es decir, que tienen una competencia de esta naturaleza expresamente señalada en la Constitución y en las leyes administrativas. La competencia de las entidades federativas se determina de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución...” Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 435.

⁶ Díaz y Díaz, Martín, “Tres contextos nacionales para la expropiación forzosa”, *Revista de investigaciones jurídicas*, (México, D. F.), 1992, núm. 16, p. 198.

⁷ *Idem*.

⁸ García de Enterría, Eduardo, *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa: potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, Colección de estudios de administración; 7, p. 46.

ley omite señalar específicamente quiénes pueden solicitar, así como los requisitos que deben de cubrir.

Es distinto en el caso de las leyes estatales a que antes nos referimos. La de Baja California Norte establece que podrán solicitar la expropiación, las dependencias y entidades, los municipios en el ámbito de su competencia, por medio del presidente municipal, y las organizaciones de ciudadanos constituidas en términos de ley, así como los particulares, por conducto del municipio respectivo.⁹ La del Estado de México señala que podrán hacerlo las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo, los ayuntamientos y sus organismos auxiliares en el ámbito de su competencia, y las organizaciones de ciudadanos constituidas en términos de ley, por medio del ayuntamiento del municipio respectivo.¹⁰ En la misma tónica, aunque negando la posibilidad a los particulares, la Ley del Estado de Guanajuato establece que pueden solicitar una expropiación los ayuntamientos municipales, las dependencias del Poder Ejecutivo y los organismos paraestatales del Estado y de los municipios.¹¹ En todas estas leyes se señala además a quién debe dirigirse la solicitud, así como los requisitos que debe de reunir, los cuales se refieren a los necesarios que hagan presumir al expropiante la causa de utilidad pública que justifique la expropiación.

En cuanto a la garantía de audiencia, LE no reconoce al propietario afectado el derecho de enterarse que el bien que le pertenece es objeto de un procedimiento expropiatorio, ni de intervenir en él para evitar su pérdida. Se entera hasta que el expediente ha sido integrado y se le notifica personalmente la declaratoria realizada mediante decreto del Ejecutivo federal, que además debe de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

En torno a ello existe jurisprudencia que en un tono eufemístico señala que lo que no hay es derecho de *audiencia previa*, ya que asume que con posterioridad a la declaratoria y a su notificación, el afectado puede ser oído en defensa de su derecho mediante el recurso de revocación regulado en la propia ley o del amparo indirecto. El argumento expreso de la jurisprudencia es que tal garantía, consagrada en el artículo 14 de la Constitución, no está considerada entre las previstas por el artículo 27 de la misma Carta Magna, ya que “el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental”¹²

⁹ Artículo 10.

¹⁰ Artículo 6o.

¹¹ Artículo 18.

¹² “Expropiación, la garantía de previa audiencia no rige en materia de”. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, junio, 1997, Tesis P/J. 65/95, p. 44.

Pese a ello, varias leyes estatales de expropiación reconocen y regulan el derecho de audiencia previa del afectado, como las de Nayarit,¹³ Tabasco¹⁴ y Jalisco.¹⁵ Incluso el Tratado de Libre Comercio de América del Norte lo hace a favor de ciudadanos norteamericanos y canadienses que pudieran verse afectados por expropiaciones en nuestro país.¹⁶ Es por ello que la jurisprudencia arriba citada, aplicable a LE, ha sido interrumpida a propósito de los amparos promovidos por los propietarios de ingenios azucareros expropiados en septiembre de 2001, en los que los dueños reclamaron la inconstitucionalidad de la ley por no reconocerles el derecho de audiencia previa.¹⁷ No obstante, hasta ahora no se ha integrado nueva jurisprudencia que derogue a la anterior.

Por último, LE sólo esquematiza las etapas de que consta el procedimiento, en el que se distingue una etapa de integración del expediente, otra en la que se hace la declaratoria de expropiación, una etapa impugnativa y una final de ejecución, pero algunas de ellas no están suficientemente desarrolladas.

Por ejemplo, en cuanto a la primera, relativa a la formación del expediente que servirá de base a la declaratoria, la ley se limita a ordenar que estará a cargo de la secretaría de Estado o departamento administrativo del ramo,¹⁸ pero omite señalar lo que debe de contener. Es lógico suponer que en éste se deben de hacer constar los requisitos sustanciales de la expropiación, que son la causa de utilidad pública y la indemnización¹⁹ (las bases para cubrir ésta), pero sería bueno que la propia ley lo señalara expresamente y, sobre todo que, en torno a la causa de utilidad pública especificara los informes y estudios necesarios para acreditarla, así como la indicación de las autoridades que deben de colaborar a tal fin y la tarea que les corresponde.

La etapa impugnativa considera el recurso de revocación que puede interponer el afectado dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto, en contra de la declaratoria de expropiación,²⁰ el cual debe incoarse ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya tramitado el expediente,²¹ pero la ley guarda silencio respecto de si el recurso se debe interponer verbalmente o por escrito,

¹³ Artículos 9o. y 12.

¹⁴ Artículo 8o.

¹⁵ Artículo 5o..

¹⁶ *Garantía de audiencia en materia de expropiación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, Serie Debates del Pleno, pp. 65 y 66.

¹⁷ Amparo en Revisión 1133/2004 promovido por el Ingenio Fomento Azucarero del Golfo, resuelto por mayoría de votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 16 de enero de 2006, y Amparos en Revisión 1132/2004 y 1131/2004, promovidos por Grupo Machado (María Teresa Machado Castillo) e Ingenio José María Morelos, respectivamente, resueltos también por mayoría de votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 17 de enero de 2006.

¹⁸ Artículo 3o.

¹⁹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 27a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 375.

²⁰ Artículo 5o.

²¹ Artículo 6o.

si se deben ofrecer pruebas desde un inicio o posteriormente, la forma en que deben de desahogarse, así como el plazo de que la autoridad dispone para dictar su resolución.

En cuanto a la ejecución, que desde luego comprende la toma de posesión del bien expropiado por parte de la autoridad, pero también el pago de la indemnización al afectado, no existe en la ley ninguna previsión en torno a qué dependencia se posesionará. El artículo 7o. se limita a señalar que será la autoridad administrativa que corresponda, pero ello no resuelve la interrogante porque podría ser la misma que integró el expediente o una distinta. En la misma tesitura, la ley no dice qué autoridad deberá de cubrir materialmente la indemnización, ni los requisitos que debe de satisfacer el afectado al solicitarla.

Para colmar las lagunas que LE presenta se tiene que acudir a otros ordenamientos federales, particularmente la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también a la jurisprudencia y tesis del Poder Judicial de la Federación, aunque en algunos casos, ni así es posible obtener la respuesta.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, corresponde a la Secretaría de la Función Pública fijar el monto de la indemnización,²² tarea que realizará por medio del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales,²³ que es un órgano desconcentrado de ella. También de acuerdo con esta ley, será la misma Secretaría de la Función Pública la que tome posesión del bien expropiado.²⁴

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo²⁵ es aplicable en materia de recursos, ya que su artículo segundo transitorio determinó la derogación de todas las disposiciones que se opusieran a ella, en particular de los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas. Así, el recurso de Revocación previsto por LE quedó derogado y en su lugar existe el recurso de Revisión regulado detalladamente por la ley en comento.²⁶

Por otra parte, en diversos criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, se aclara que en el expediente administrativo se deberán describir las características del bien de que se trate, así como los estudios acorde con su naturaleza por los cuales se advierta que es idóneo con relación a la causa de utilidad pública que se aduce.²⁷

²² Artículo 54.

²³ Artículo 3o., fracción III del Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

²⁴ Artículo 54.

²⁵ Publicada en el *Diario Oficial* el 4 de agosto de 1994.

²⁶ Artículos 83-96.

²⁷ Véase *Expropiación. Para que se decrete, es necesario que el bien respectivo sea idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública de que se trate*. Octava Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo VIII, octubre de 1991, p. 179; y *Expropiación, constancias insuficientes para considerar integrado el expediente*, Octava Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo VIII, octubre de 1991, p. 178.

Pero a pesar de la acción integradora de las leyes antes citadas y de la jurisprudencia, queda sin respuesta cuál debe de ser el contenido preciso del expediente administrativo y qué autoridades deben colaborar en su formación. A manera de ejemplo de la situación contraria en la que sí hay una descripción detallada, citamos, la Ley de Expropiación para el Estado de Baja California Norte, la cual establece que el expediente deberá de contener, en lo conducente:

I.- El escrito por el que se solicite la expropiación, o en su caso, expresar si se realiza de oficio por parte de la Autoridad Expropiante; II.- La constancia expedida por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en la que se indique a nombre de quién se encuentra inscrito el predio o predios cuya expropiación se solicita, o la circunstancia de no encontrarse inscrito. En el caso de que el objeto sea un bien inmueble, la descripción por el perito correspondiente que indique plenamente el bien o bienes a expropiar; III.- La constancia expedida por la oficina catastral municipal, en la que se indique a nombre de quién se encuentra registrado el predio o predios cuya expropiación se solicita, o la circunstancia de no encontrarse registrado, clave catastral, superficie y las medidas y colindancias correspondientes; IV.- Las constancias públicas que acrediten que se desconoce el nombre o domicilio de los afectados; V.- El deslinde o levantamiento topográfico en el que se delimite el predio o predios objeto de expropiación; VI.- El proyecto de la obra que se pretende ejecutar en el bien cuya expropiación se solicita, acompañando el plano autorizado por la autoridad competente; VII.- Avalúo del bien o bienes objeto de la expropiación.²⁸

También quedan sin respuesta las preguntas en torno a la indemnización, ya que si bien LE ordena que deberá fijarse conforme al valor comercial del bien, “sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”,²⁹ que se deberá pagar dentro del término de un año “a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie”,³⁰ que será cubierta “por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio”,³¹ y que cuando pase “al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización”,³² ningún otro ordenamiento legal indica la dependencia que materialmente hará el pago, ni los requisitos a cubrir por el propietario afectado al solicitarla.

Ahora bien, el contenido apenas esquemático de LE tiene repercusiones en el caso del Distrito Federal, en virtud de que a la manera en que se ha hecho a nivel federal, también en la capital del país ha sido necesario llenar las lagunas mediante disposi-

²⁸ Artículo 28.

²⁹ Artículo 10.

³⁰ Artículo 20.

³¹ Artículo 19, primer párrafo.

³² Artículo 19, segundo párrafo.



En los hechos las autoridades reciben y dan curso a las solicitudes de expropiación que los particulares les formulan, en especial, los que habitan viviendas consideradas de alto riesgo.

ciones en leyes secundarias. Incluso la propia LE remite a la LOAPDF para que señale la dependencia que debe integrar el expediente de expropiación.

4. El marco normativo secundario de la expropiación en el Distrito Federal

Los ordenamientos jurídicos de carácter local que contienen disposiciones sobre expropiación en el Distrito Federal, son: el Estatuto de Gobierno, la LOAPDF, el Reglamento Interior de la Administración Pública (RIAPDF), la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público (LRP y SP), y aunque no alude expresamente a la expropiación, también la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Como lo hicimos para el caso federal, nos interesa destacar la manera en que estos ordenamientos complementan las disposiciones aplicables a las diversas etapas del procedimiento expropiatorio previsto en LE, a excepción de la integración del expediente administrativo, en cuanto a la autoridad encargada de ello, que reservamos para tratar en el siguiente punto.

Ninguno de estos ordenamientos regulan una etapa de solicitud, ni reconocen derecho de audiencia previa a los afectados; no obstante, en los hechos las autoridades reciben y dan curso a las solicitudes de expropiación que los particulares les formu-

lan, en especial, los que habitan viviendas consideradas de alto riesgo.³³ También se reconoce el derecho de los órganos político-administrativos (delegaciones) para solicitar expropiaciones al jefe de gobierno, por conducto del secretario de gobierno de la ciudad.³⁴

En lo que respecta a la integración del expediente técnico, que con mucho constituye la etapa medular del procedimiento, encontramos disposiciones en la LOAPDF, RIAPDF, y LRP y SP, aunque en ninguno de estos ordenamientos se enuncia específicamente todo lo que debe de contener. Independientemente de ello, nos interesa destacar que LRP y SP establece que el avalúo del bien para efectos de indemnización deberá de realizarlo la Oficialía Mayor,³⁵ que es un órgano de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, y la misma ley dispone que para toda expropiación deberá existir acuerdo favorable del Comité del Patrimonio Inmobiliario.³⁶ Ahora bien, LOAPDF atribuye al secretario de gobierno determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación y proponer al jefe de gobierno que emita la declaratoria correspondiente,³⁷ lo que sería conducente si a este funcionario le correspondiera integrar el expediente, pero puesto que esta atribución, como veremos más adelante, le corresponde en exclusiva a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, carece de sentido.

En cuanto a la etapa impugnativa se deberá de aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la cual regula el recurso de inconformidad que sustituye al de revocación, previsto por LE, siendo optativo para el afectado promoverlo o interponer juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.³⁸ En todo caso, la competente para conocer del recurso es la Consejería Jurídica por medio de su Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, según lo disponen LOAPDF³⁹ y RIAPDF.⁴⁰

Finalmente, respecto de la etapa de ejecución, ningún ordenamiento local especifica qué dependencia tomará posesión del bien. Es distinto en el caso del pago de la indemnización, ya que RIAPDF establece que a la Dirección General y de Estudios Legislativos le compete substanciar y emitir el dictamen correspondiente,⁴¹ aunque como en el caso federal, no existe previsión alguna en torno a los requisitos que debe de satisfacer el afectado al solicitarla, ni quien hará materialmente el pago. Todo lo

³³ Véase *Prontuario Jurídico Administrativo sobre Expropiaciones en el Distrito Federal*, elaborado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, mayo de 2005, pp. 16-17.

³⁴ Artículo 39, fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

³⁵ Artículo 40, fracción II.

³⁶ Artículo 15, fracción I.

³⁷ Artículo 23, fracción XIX.

³⁸ Artículo 108.

³⁹ Artículo 35, fracción XVII.

⁴⁰ Artículo 114, fracción XII.

⁴¹ Artículo 114, fracción XIII.

que existe es una norma ambigua en el mismo RIAPDF, la cual señala que corresponde a la Dirección General de Administración Urbana (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), *promover el pago* de las expropiaciones de bienes inmuebles que se realicen.

5. La integración del expediente técnico

El artículo 20 bis LE, transcrito íntegramente en el apartado número dos, pero del que ahora reproducimos su párrafo tercero para una mejor comprensión, establece:

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda *tramitar el expediente de expropiación*,⁴² de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso administrativo de revocación previsto en la presente ley.

Con base en lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, dispone en su artículo 35:

A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa, revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

Fracciones I a XVI...

XVII. Tramitar e integrar debidamente los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para los efectos que establece el artículo 20 bis de la Ley de Expropiación; así como conocer y resolver el recurso administrativo de revocación respectivo.

No obstante que de acuerdo con lo anterior corresponde a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales la integración de los expedientes para que el jefe de gobierno pueda ejercer su facultad de declarar expropiaciones, en la práctica, las autoridades

⁴² Las cursivas son nuestras.

del gobierno del Distrito Federal han asumido que cada dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa tiene facultad para integrar los expedientes de su ramo⁴³ e incluso para elaborar los proyectos de decretos de expropiación,⁴⁴ correspondiendo a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a través de su Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, únicamente el análisis y validación del trabajo realizado antes de recabar los refrendos y presentar a la firma del jefe de gobierno el proyecto respectivo.⁴⁵

Lo anterior se debe en gran medida a la existencia de disposiciones contradictorias en otros ordenamientos locales, como RIAPDF, el cual señala en su artículo 42, fracción IX, que corresponde a la Dirección General de Regularización Territorial:

Elaborar y proponer el proyecto técnico e *integrar el expediente de expropiación*⁴⁶ por causa de utilidad pública, de aquellos predios donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquéllos que sean de origen ejidal o comunal.

Y en su artículo 50, fracción XIV, que corresponde a la Dirección General de Administración Urbana:

XIV. Apoyar técnicamente las propuestas de expropiación de bienes inmuebles, *integrar su expediente técnico* y promover su pago.⁴⁷

Estas disposiciones no establecen que cada dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa deba de integrar sus propios expedientes; sin embargo, la primera de ellas sí dice que la Dirección General de Regularización Territorial, que es un órgano desconcentrado de la administración pública capitalina, debe de hacerlo con relación al ámbito de su competencia, y la segunda, aún más extrema, parece ordenar que sea la Dirección General de Administración Urbana (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), quien integre los expedientes en todos los casos, lo que crea confusión. La autorización a la Dirección General de Regularización Territorial ha servido para que las autoridades capitalinas creen que por extensión también las demás dependencias están autorizadas, y en relación la segunda disposición en alguna época existió la pretensión, por parte de la Consejería Jurídica,

⁴³ Los únicos que son excluidos de esta posibilidad son los órganos político-administrativos (delegaciones), ya que conforme al artículo 39, fracción XXI LOAPDF, las expropiaciones que les interesen deberán de solicitarlas al jefe de gobierno, por conducto del secretario de gobierno de la ciudad.

⁴⁴ Véase oficio denominado “Consideraciones a la integración del expediente de expropiación”, de fecha 15 de septiembre de 2003, que remite la directora general de Administración Urbana, bióloga Monserrat García Gallego a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; y el *Manual jurídico administrativo sobre expropiaciones en el Distrito Federal*, elaborado por la Consejería, pp. 17-22.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Las cursivas son nuestras.

⁴⁷ *Idem*.

de que la Dirección General de Administración Urbana se encargara de integrar todos los expedientes.⁴⁸

Más aún, al desarrollar el Reglamento en su artículo 114 las atribuciones que corresponden a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, dice en la fracción XI que corresponde a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, dependiente de aquella, “elaborar y tramitar los decretos de expropiación y desincorporación de inmuebles”, sin atribuir a esta Dirección o a alguna otra de la propia Consejería Jurídica la integración del expediente técnico, pues sólo alude a la elaboración y tramitación de los decretos respectivos.

En la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal también existe una disposición que en nada contribuye a la claridad del punto que tratamos. Es el artículo 10, fracción III, que ordena a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda “participar en la integración de los expedientes técnicos de las expropiaciones que propongan las dependencias y entidades y mantenerlos en custodia.” Lo relativo a la “participación” se entiende, ya que esa secretaría cuenta con los recursos técnicos para encargarse, por medio de su Dirección General de Administración Urbana, de la elaboración del plano de levantamiento topográfico que se requiere cuando se trata de expropiación sobre inmuebles. Lo que ya no tiene sentido es que tal secretaría mantenga en custodia los expedientes de las expropiaciones que propongan las dependencias, a menos que ella fuera la encargada de su tramitación.

Con independencia de lo anterior, el artículo 20 bis, tercer párrafo LE, establece que la integración del expediente debe de quedar a cargo de una sola dependencia local, ya que utiliza el singular y no el plural, evitando que se entienda que más de uno de esos órganos podrían ser facultados por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF). Por otra parte, esta última ley dice que debe de ser la Consejería Jurídica en términos lo suficientemente claros como para que se entienda y no haya dudas, que se trata de una facultad exclusiva.

El régimen establecido para el Distrito Federal es coincidente con el de los estados de la República; en ambos se atribuye a una sola dependencia la integración del expediente técnico, con la única diferencia de que en aquél es a la Consejería Jurídica y en éstos, por regla general es a la Secretaría General de Gobierno. Esto se debe a que en el Distrito Federal la Consejería Jurídica y la denominada simplemente Secretaría de Gobierno, están separadas, mientras que en los estados, por lo general, la equivalente de la Consejería Jurídica, con el nivel de dirección general, depende de la Secretaría General de Gobierno.

Desde luego, es distinto el régimen establecido en LE para las expropiaciones a cargo de la Federación, y es probable que esto también haya influido en la práctica

⁴⁸ Véase Oficio denominado “Consideraciones a la integración del expediente de expropiación”, de fecha 15 de septiembre de 2003, que remite la directora general de Administración Urbana del Distrito Federal, bióloga Monserrat García Gallego, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, p. 2.

equivocada que tiene lugar en el Distrito Federal, ya que conforme a él, no es una sola dependencia, sino que cada secretaría de Estado y departamento administrativo está facultado para integrar los expedientes de su ramo. El motivo es que muchas materias son competencia exclusiva de la Federación y por consiguiente, también las expropiaciones que tienen que ver con ellas. Por ejemplo, las materias agraria, petrolera, de vías generales de comunicación, minera y de aguas nacionales, lo que hace que las expropiaciones federales sean más numerosas y sea necesario que cada secretaría pueda integrar sus propios expedientes. Por el contrario, en el nivel local las expropiaciones por lo general sólo tienen como finalidad satisfacer necesidades de vivienda o de urbanización, lo que hace perfectamente posible que sea una sola dependencia la que se encargue de esa tarea.

6. Conclusiones

Aunque la integración del expediente técnico en el Distrito Federal, corresponde, desde el punto de vista normativo, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, existe una práctica diferente, la cual consiste en que cada órgano administrativo tramita los expedientes de su ramo. La causa inmediata de ello la encontramos en las normas secundarias sobre expropiación que contiene el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, que contradicen lo dispuesto por la Ley de Expropiación y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Pero a nivel mediano la causa reside en la aplicación de la Ley de Expropiación federal, que ante las lagunas que presenta ha ameritado su complementación dispersa y en este caso, contradictoria, en la legislación local.

Lo anterior se habría evitado si en lugar de que en su momento la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propusiera al Congreso de la Unión la adición del artículo 20 bis a la Ley de Expropiación, hubiera planteado la expedición de una ley exclusiva para la capital del país que a la manera de las más recientes que existen para los estados de la República, concentrara todas las normas en la materia.

El tema que hemos abordado no sólo tiene una importancia teórica. En el Gobierno del Distrito Federal existe una seria preocupación porque los diferentes órganos de la Administración Pública no siguen criterios uniformes en la integración de los expedientes, trabajan con lentitud y en forma poco eficaz; sin embargo es natural que sea así, cuando en lugar de que una sola dependencia concentre el trabajo, varias por su lado realizan la misma tarea.

Bibliografía

- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “Tres contextos nacionales para la expropiación forzosa”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, (México, D.F.), 1992, núm. 16, pp.175-250.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 27a. ed., México, Porrúa, 1988, 506 pp.
- Garantía de audiencia en materia de expropiación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, Serie Debates del Pleno, 177 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa: potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, Colección de estudios de administración; 7, 321 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Cívitas, 1990, t. II, pp. 627.
- O. RABASA, Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano: esta es tu Constitución*, 10a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1996, 423 pp.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Los recursos administrativos en el Distrito Federal, *alegatos*, (México, D. F.), 2003, núm. 53, pp. 69-90.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, 518 pp.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1999, 900 pp.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Expropiación de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad Privada del Estado de Jalisco.
- Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato.
- Ley de Expropiación del Estado de Nayarit.
- Ley de Expropiación del Estado de Tabasco.
- Ley de Expropiación para el Estado de Baja California.
- Ley de Expropiación para el Estado de México.
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Documentos

Circular No. 1 (6)85 del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicada el primero de marzo de 1985 en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, en la que se determina la información y los documentos necesarios para la integración de los expedientes de expropiación.

Oficio denominado “Consideraciones a la integración del expediente de expropiación”, de fecha 15 de septiembre de 2003, que remite la directora general de Administración Urbana del Distrito Federal, bióloga Monserrat García Gallego, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Prontuario Jurídico Administrativo sobre Expropiaciones en el Distrito Federal, elaborado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, mayo de 2005, 47 pp.