

80
201

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"

**"EL DETRIMENTO PATRIMONIAL
DEL PARTICULAR FRENTE A LA
ADQUISICION DE BIENES HECHA POR
EL ESTADO MEXICANO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LILIANA SAN JUAN COLÍN GUERRERO

ASESOR. LIC JANETTE Y MENDOZA GANDARA

México

1998



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

239688



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CON ETERNA GRATITUD A :

DIOS *que con su poder y sabiduría ha guiado mi camino y me ha iluminado con el don del entendimiento para hacer posible esta realidad.*

CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO.

A MI PADRE :

SR. SALOMÓN COLÍN MAYA

Que con su ejemplo de sencillez y constancia en todos sus actos me deja la enseñanza de no derrotarme ante obstáculo alguno. Por su gran apoyo moral y económico para conseguir esta meta

+ 14 de febrero, 1998

*PAPA: Tu alma no morirá,
vivirá a través
de tus obras*

A MI MADRE :

SRA. MA. DE JESÚS GUERRERO
DE COLÍN.

*Su comprensión y dedicación fueron
indispensables para lograr mi
formación como persona y
profesionista.*

CON ESPECIAL CARÍÑO :

A MIS HERMANAS Y HERMANOS

Por sus valiosos consejos en el desarrollo de mi vida escolar y constantes estímulos para seguir adelante.

A MI CUÑADO :

Lic. Enf. Rogelio Escobar Salas.

Por sus atinadas sugerencias y críticas constructivas al presente trabajo.

EN RECUERDO A LA MEMORIA DE
MIS SOBRINOS :

† LUIS EDGAR COLÍN TOVAR

Quien Anhelaba con ilusión este momento y que con el entusiasmo de su juventud me impulso a superarme como ser humano y profesionista.

† SR. EDUARDO ARTURO COLÍN
TOVAR

Por sus consejos para desarrollarme profesionalmente.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO :**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGÓN**

***Por haberme dado la oportunidad de llevar a cabo
mi formación profesional.***

Con especial gratitud a mi asesora :

LIC. JANETTE Y. MENDOZA GANDARA

Que a través de su experiencia académica logró sembrar en mí las virtudes de honestidad y tenacidad. Por su valioso empeño, dedicación y paciencia en el trayecto de mi vida estudiantil y por sus innumerables consejos para el éxito de la presente investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO 1. EL PATRIMONIO DEL ESTADO	
1 PROPIEDAD ORIGINARIA	1
1.1 EL DOMINIO PÚBLICO.....	4
1.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	5
1.1.2 LA AFECTACIÓN.....	6
1.1.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO.....	7
1.1.4 CARACTERES DEL DOMINIO PÚBLICO.....	11
1.1.5 USO DE LOS BIENES PÚBLICOS.....	13
1.1.6 CESACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO.....	17
1.1.7 EL DOMINIO DIRECTO.....	18
1.2 EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.....	20
1.2.1 ACTOS QUE SE INSCRIBEN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.....	20
1.2.1.1 LA UNIDAD DE CONTROL DE FOLIO REAL.....	21
1.2.1.2 REGLAS REGISTRALES.....	22
1.2.1.3 INVENTARIO Y CATÁLOGO DE LOS BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN.....	22
1.3 BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.....	23
1.3.1 LOS BIENES INMUEBLES.....	25
1.3.2 LOS BIENES MUEBLES.....	27
1.3.3 TITULARES DEL DOMINIO PRIVADO.....	28
 CAPÍTULO 2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	
CONCEPTO	30
I. ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	31
2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	33
2.1.1 ELEMENTOS.....	35
2.1.1 OBJETIVOS.....	36
2.2 CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	37
2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA (CENTRALIZACIÓN).....	38
2.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA (DESCONCENTRACIÓN).....	40
2.2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.....	42
A) DESCENTRALIZACIÓN.....	42
B) FIDEICOMISOS PÚBLICOS.....	44

2.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	46
2.3.1 ELEMENTOS.....	47
2.3.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	47
2.3.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO DEFECTUOSO.....	49
2.3.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	50
2.4 LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO.....	51

CAPÍTULO 3 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE INCREMENTAN EL PATRIMONIO ESTATAL VÍA DE DERECHO PÚBLICO

3. PROPIEDAD PRIVADA. NOCIÓN PRELIMINAR.....	54
3.1 LA EXPROPIACIÓN.....	55
3.1.1 DEFINICIÓN.....	56
3.1.2 ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA EXPROPIACIÓN.....	57
3.2 PROCEDIMIENTO PARA EXPROPIAR.....	63
3.3 LA NACIONALIZACIÓN.....	64
3.3.1 ANTECEDENTES.....	65
3.3.2 CONCEPTOS.....	66
3.3.3 OBJETIVO.....	67
3.3.4 PROCEDIMIENTO PARA NACIONALIZAR.....	68
3.3.5 NACIONALIZACIONES EN MÉXICO.....	69
3.4 LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LOS INTERCAMBIOS ECONÓMICOS.....	70
3.4.1 DEFINICIÓN.....	71
3.4.2 FUNDAMENTO LEGAL.....	72

CAPÍTULO 4. EL DETRIMENTO PATRIMONIAL DEL PARTICULAR Y LOS MEDIOS DE DEFENSA FRENTE A LA ADQUISICIÓN DE BIENES HECHA POR EL ESTADO MEXICANO

4.EL DETRIMENTO PATRIMONIAL.....	73
4.1 LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES DEL EXPROPIADO.....	74
4.1.1.1 LA INTERPRETACIÓN DE LA UTILIDAD PÚBLICA EN EL ACTO EXPROPIATORIO.....	76
4.1.2 LA INDEMNIZACIÓN.....	77
4.1.3 EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL (LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA)....	77
4.1.4 EL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN.....	78
4.2 RECURSOS CONTRA EL ACTO DE EXPROPIAR.....	79
4.2.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.....	81
4.2.1.1 EFECTOS DE LA INTERPRETACIÓN DEL RECURSO.....	81
4.2.2 EL RECURSO DE REVERSIÓN.....	82
4.2.2.1 OBJETIVO.....	83
4.2.3 QUIÉNES PUEDEN IMPUGNAR EL ACTO EXPROPIATORIO.....	85
4.2.3.1 EL ARRENDATARIO.....	85
4.2.3.2 EL ACREEDOR HIPOTECARIO.....	86
4.2.3.3 EL POSEEDOR.....	88

4.2.4 CASOS ESPECÍFICOS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN LA EXPROPIACIÓN.....	88
4.2.3.1 FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO EXPROPIATORIO.....	89
4.3 SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTICULARES QUE DESEAN OBJETAR LA NACIONALIZACIÓN.....	89
4.4 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA EL ACTO DE NACIONALIZAR.....	89
4.4.1 ACTOS IRREGULARES DE LA ADMINISTRACIÓN QUE MOTIVAN LA DEFENSA DEL PARTICULAR.....	90

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente investigación es orientar al particular afectado por un acto estatal sobre aquellas cuestiones que muchas veces la autoridad no hace de su conocimiento, y que considero son indispensables para la protección de sus derechos. Para lograr este propósito se da en principio una panorámica sobre el régimen patrimonial del Estado mexicano. De esta manera, se conocerá el alcance de los actos de la Administración cuando interviene en el ámbito patrimonial de un particular con la finalidad de satisfacer intereses de la sociedad.

El Capítulo 1 contempla el aspecto patrimonial del Estado mexicano. De acuerdo a la Legislación Federal el patrimonio del Estado se clasifica en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Dentro de los primeros se comprenderán, acorde con la Ley General de Bienes Nacionales a los bienes de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público, los bienes de dominio directo (sustancias minerales, carburos de hidrógeno, etc.), los inmuebles que hayan sido declarados inalienables e imprescriptibles y los muebles de propiedad federal.

Por lo que respecta a los bienes de dominio privado, el mismo ordenamiento señala los siguientes : Tierras y aguas que se encuentren en el territorio nacional, los que ingresen al patrimonio federal por nacionalización, los bienes vacantes, los que hayan formado parte de una corporación pública, y de manera general los inmuebles y muebles que haya adquirido la Federación por cualquier título jurídico.

El Estado cuenta con bienes que le pertenecen originariamente (bienes de dominio público) para satisfacer las necesidades sociales o los servicios públicos, pero en ocasiones no le son suficientes para cubrir la totalidad de sus fines, y es en este caso cuando determina disponer del patrimonio del gobernado (en una parte o en su totalidad) afectándole su esfera jurídica de bienes.

En el Capítulo 2, dedicado a la actividad administrativa se establece que el Estado, para lograr sus fines requiere de un conjunto de actividades que pueden ser jurídicas, materiales y técnicas. Quienes desarrollan la actividad del Estado para cubrir las necesidades generales son los funcionarios, empleados públicos, y los mismos particulares. Toda actividad del Estado es desarrollada a través de la Administración Pública, la cual, como órgano fundamental del poder Ejecutivo es analizada por

nuestra Constitución en su Capítulo III artículos 80 a 93. El artículo 69 también reconoce a la Administración como una estructura político-económica al ordenar que el Presidente de la República debe rendir un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país.

La Administración Pública tiene a su cargo la ejecución concreta de la Ley por medio de actos jurídicos o materiales. Por lo tanto, los órganos que la conforman deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa.

Una cuestión muy importante referida a la legalidad de todo acto de autoridad es tratada en el apartado de la *protección jurídica del administrado*. Así tenemos que en el derecho a la legalidad de que disfrutaban los particulares frente a la Administración se contemplan otros derechos como la competencia de la autoridad que emite el acto (derecho de competencia), la fundamentación y motivación en que la autoridad debe basarse para emitir su acto y el fin prescrito por la Ley.

Ahora bien, los medios directos que el particular tiene para proteger esos derechos son los recursos administrativos. A través de éstos, el particular logra la protección por la misma autoridad que emitió el acto que le perjudica, la cual está obligada a revisarlo. Generalmente, se trata de un recurso jerárquico que se hará valer ante la autoridad superior a la responsable. En el caso concreto del procedimiento expropiatorio, la Ley de la materia establece el recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió el acto lesivo. Al respecto se destaca que la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995, señala que por economía procesal se elimina la obligación de interponer los recursos ante la autoridad emisora del acto, dándose así facultad al particular para acudir directamente al Tribunal.

Debido a las controversias que constantemente se suscitan entre la Administración y los particulares es que surge la necesidad de someterlas al conocimiento de los Tribunales (Judiciales o Administrativos) para obtener un mejor control jurisdiccional, de esta forma se manifiesta la noción del Contencioso-Administrativo.

El Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal se crea en 1971 con el principal objetivo de evitar que los actos de la Administración se conviertan en arbitrarios e indebidos, esto es, que conlleven a la ilegalidad. Para ello, se deben establecer medios que sean realmente eficaces para

subsanan las acciones erróneas o negligentes y así restituir al administrado en el goce de sus derechos, lo que generaría mayor confianza en nuestras instituciones.

En el Capítulo 3 me ocupo de las cuestiones relativas a la propiedad privada que ostenta el particular.

Se observa que con la teoría de la función social de la propiedad, desaparece definitivamente el concepto individual y absoluto de la propiedad. A través de esta teoría, se establece que la autoridad pública podrá poner límites a este derecho pero de ninguna manera abrogarlo. La propiedad tiene una finalidad que se encuentra dirigida al bien de la sociedad.

En este apartado, también se señalan aquellos procedimientos con los que el Estado incrementa su patrimonio por vía de derecho público: **La Expropiación y la Nacionalización**. Con el procedimiento expropiatorio, el Estado pretende satisfacer las necesidades colectivas, sacrificando el patrimonio del particular, generalmente su propiedad raíz. Aunque sabemos que en ocasiones el Estado no lleva a cabo el fin de utilidad pública, lo que coloca al particular en facultad de solicitar la devolución de su bien a través de los medios legales establecidos y que muchas veces ignora, hasta el grado de perder su propiedad por haber dejado fenecer el término establecido para ejercitar la acción correspondiente. Por otra parte, al hablar de la Nacionalización, señalo que en nuestro país existen dos formas de interpretarla: a) Como procedimiento judicial administrativo, por medio del que el Ministerio Público Federal, en representación de la Nación, ejercita la acción para nacionalizar, generalmente, bienes del clero. b) En materia económico-política. En este aspecto, se trata de un procedimiento con el cual el Estado decide reservarse ciertas actividades que antes eran desarrolladas por empresas de iniciativa privada.

El Capítulo 4 alude a aquellas cuestiones que la autoridad no observa cuando decide expropiar o nacionalizar y que es claro que van en perjuicio del patrimonio del particular o empresa, según sea el caso.

El Estado tiene la obligación de comprobar (sea en la Expropiación o en la Nacionalización) que el bien o actividad que se reservará, son adecuados para el cumplimiento de sus fines, lo que claramente indica su límite de actuación. Si el Estado va más allá de sus fines, es entonces cuando sus actos se convierten en arbitrarios.

En materia económico-política, la Nacionalización carece de la regulación suficiente, al menos en lo que respecta a la empresa nacionalizada. Con esto, no se pone en duda, la facultad que en materia económica ha sido otorgada por nuestra Carta Magna al Estado, sino manifiesta que esta falta de regulación coloca a la empresa en estado de indefensión.

Al determinar los recursos que contra el acto de expropiar proceden, en primer lugar, y de manera general se señala en qué consisten los recursos en materia jurídica, para que de esta manera se ilustre al particular acerca de los medios de impugnación existentes ; con posterioridad, establezco los recursos que específicamente la materia administrativa otorga para combatir esos actos de la Administración que son lesivos en su esfera patrimonial. El recurso administrativo de revocación es el primero que la Ley de Expropiación dicta para ser interpuesto por el propietario afectado.

Sobre el recurso de reversión, se establecen las causas principales para su procedencia, y se determina que la reversión tiene por objeto evitar que la autoridad abuse de sus facultades al momento de expropiar.

Existen otros aspectos legales que cuando la autoridad los ignora motivan que el particular instaure su defensa a través del juicio de amparo y que también se analizarán en el tema respectivo. En la parte final de este Capítulo, se puntualiza acerca de los medios de defensa que existen contra el acto de nacionalizar. Es necesario reiterar al respecto sobre las dos perspectivas en que puede ser interpretado, para poder señalar que vista como procedimiento judicial otorga mayores posibilidades de defensa. A diferencia de la concepción económico-política, en la cual se observará que nuestra legislación no cuenta con las disposiciones que la empresa nacionalizada pudiera emplear en determinado momento para lograr su defensa.

CAPITULO 1

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

1. PROPIEDAD ORIGINARIA

La propiedad originaria del Estado mexicano ha sido objeto de grandes polémicas, ya que diversos autores señalan que es un sinónimo de "dominio eminente", mientras que otros se inclinan por creer que éste último es un término más idóneo. Lo anterior, se deriva de la siguiente fundamentación teórica: la propiedad, de manera genérica o bien, remitiéndonos al antiguo derecho romano, éste nos determina que debía ser conceptuada como la forma más completa de gozar de los beneficios de una cosa, esto es, se deducían características de ser un derecho absoluto establecido a favor de su titular y que otorgaba las facultades de uso, disfrute y disposición libre de la misma. Este concepto nos permite inferir, que la teoría clásica romana suponía la existencia de un lazo de unión entre la persona y la cosa, pero a través del tiempo se fue haciendo un tanto incomprensible esa relación, dado que no podía existir un vínculo entre ambos, argumentando para tal efecto que una relación jurídica, necesariamente debe producir consecuencias para ambas partes, como el dar surgimiento a ciertas obligaciones, y en el caso en mención, el único sujeto capaz de adquirir obligaciones o ser titular de derechos es el particular o bien el Estado en su faceta de "ente político y jurídico con personalidad propia", y no en su aspecto soberano de autoridad suprema.

Al respecto es importante recordar las relaciones existentes entre el Estado y los administrados. Así, tenemos que en primer lugar se encontrará la *relación de coordinación*, en ella, el Estado junto con sus autoridades se mantienen en un plano de igualdad hacia los administrados o gobernados, es decir, que el Estado no ejercita su "ius imperium" hacia sus subordinados. En segundo término, está la *relación de supra a ordenación*, la cual nos señala el vínculo que existe entre las autoridades del Estado frente a otras autoridades, esto es, en su ámbito interno. Finalmente, se presenta la *relación de supra a subordinación* que es aquella que tiene el propio Estado frente a los gobernados pero en un plano desigual, es decir, el Estado ejercita su "ius imperium", por lo que éstos se encontrarán sometidos a la voluntad estatal.

Ahora bien, atendiendo a esas relaciones entre el Estado y gobernado y ocupándonos de la propiedad en su acepción genérica, el Estado no podrá ejercitar sobre las cosas, objeto de la propiedad originaria, las características esenciales que se derivan del derecho de propiedad, tales

como el uso, disfrute y disposición, debido a que en materia de propiedad originaria, el Estado debe ser considerado como ente supremo y no como ente político y jurídico con personalidad propia. Por tal motivo, el Licenciado Villers indica que el término más idóneo es el de "dominio eminente", porque éste nos denota el ejercicio de un acto de soberanía de la Nación o Estado sobre el territorio. Tal facultad será ejercida respecto de todos los bienes (dominio público o privado estatal o el perteneciente a los administrados).

El artículo 27 constitucional.

El derecho que posee el Estado sobre su territorio y su patrimonio se deriva de posiciones doctrinales.

En un principio, se habla de una propiedad real, ostentada por los monarcas españoles; posteriormente, de un derecho de imperio, así hasta llegar al vocablo de "soberanía". De todos estos conceptos, se concluye que éste último es el más preciso, pues el Estado la ejerce sobre sus elementos patrimoniales, incluyéndose en ellos los que integran el territorio nacional.

Efectivamente, el Estado mexicano es el titular soberano de esos bienes y les otorga un orden jurídico de derecho público, atendiendo a la categoría de los mismos; y con la facultad para regular su titularidad pública, constituir la propiedad privada así como las modalidades a la que estará sujeta.

El cimiento de todo el aspecto patrimonial del Estado mexicano, está conformado por el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental en el que se contempla a la propiedad originaria en su primer párrafo:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Es cierto que se ha reiterado el concepto de propiedad originaria, pero ahora es necesario rectificar su noción, aportando elementos legislativos.

El Maestro Burgoa Orihuela establece que la propiedad originaria "es la atribución al Estado mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como ingrediente sustancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder de imperio."¹

Para tener una visión más amplia del contenido de la soberanía en relación a la propiedad originaria, daremos el concepto de territorio

Se entiende por territorio "el conjunto de elementos físicos geográficos de la planeta sobre los que el Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y está delimitado por las fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas en tratados)."²

Ahora bien, la anterior definición nos alude a elementos físicos geográficos, los cuales son especificados en los artículos 42 y 48 de nuestra Ley Federal:

Artículo 42. "El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;**
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;**
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano pacífico;**
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;**
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y**
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."**

Artículo 48. "Las islas, los cayos y arrecifes de los mares y adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima primera edición, Editorial Porrúa S. A.; México, 1990, p. 462.

² Ibidem

Otro concepto esencial manejado por el artículo 27 es el de Nación. Nuestra Carta Magna no hace mención al término de Estado sino al de Nación. Para efectos de interpretar a la propiedad originaria, se considerará a la Nación como acepción equivalente a la de Estado, ya que a éste le son atribuidas las características de ente soberano, con personalidad jurídica (que ejerce sus derechos y cumple con sus obligaciones); es titular soberano del territorio y sus elementos patrimoniales. Sin embargo, la Nación tiene un singular aspecto meramente sociológico.³

A su vez, el artículo en mención en su párrafo V especifica en qué consiste la propiedad de la Nación, primordialmente tratándose de las aguas exteriores e interiores.

Es necesario señalar que dicho párrafo tiene estrecha relación con el párrafo que le sigue, porque éste último fija las características que tiene el dominio de la Nación, al decir: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible...", caracteres que serán analizados con posterioridad al analizar el tema de dominio público.

Finalmente, podemos considerar que la propiedad originaria surge como una fase de legitimación debido a los constantes fraccionamientos de latifundios o bien como un medio de defensa para la misma Nación al decir que ésta es la propietaria originaria de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional con el objetivo de hacer a un lado todo derecho que sobre las mismas aducieren los particulares.

1.1 EL DOMINIO PÚBLICO

Una de las principales funciones del Estado es la de satisfacer las necesidades que le exija la colectividad en razón de un interés público. Para tal efecto, es imprescindible el empleo de bienes materiales.

Genéricamente, éstos son clasificados en tres formas de acuerdo a su origen. En primer término, se encuentran aquellos que el Estado posee y que los destina específicamente para realizar su servicio público; en segundo lugar, están los bienes que el Estado a través de su administración,

³ Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México, 1989, p. 146.

explota y de los que percibe frutos y rentas que también destina a la prestación de sus servicios. Por último, se encuentran los bienes cuya titularidad es atribuida a los particulares y en los que el Estado realiza una intromisión de carácter público con el propósito de beneficiar o favorecer a la colectividad.

Como observamos, el Estado tiene una finalidad singular que requiere de la utilización de bienes materiales y que consiste en el interés público o social.

Al respecto, es importante enfatizar en las diferencias que se suscitan en torno a estos dos últimos conceptos. Existen diversos autores que los manejan como sinonimias, pero hay otros que hacen ciertas distinciones. Por lo que creemos importante establecer en que consiste cada uno de ellos; así, tenemos que el interés público cubre varios aspectos, como el social, nacional y general.

El aspecto social, porque atañe directamente a la población, considerada como el grupo de individuos que conforman una sociedad. Nacional, porque la Nación es precisamente esa agrupación de individuos que poseen determinadas características afines, como el estar asentados en un territorio específico, tener un idioma común, etc.

El ámbito general, desde el momento en que no se especifica la obligación de pertenecer a determinado grupo social, o el estar ubicado en cierto territorio, es decir, se manifiesta como una voluntad pública que dirige a todo un país.

1.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La teoría del dominio público tiene sus orígenes en la jurisprudencia francesa, principios de derecho romano y criterios de diversos autores, quienes se basaban en esos principios y a su vez los enriquecían.

En Roma, el uso de las cosas públicas pertenecía a todos los individuos, lo que era denominado "uso común"; y el derecho de utilización general de las mismas, pertenecía al pueblo romano. Cuando surge la figura del "aerarium" se identifica a la cosa con el uso común o público, ya que era el patrimonio destinado a fines públicos y que a diferencia de las cosas que integraban el patrimonio

común y que eran de uso general (las cuales tenían la característica de ser inalienables) el *aerarium* sí se encontraba dentro del comercio jurídico.⁴

Ahora bien, para el derecho romano, los bienes eran públicos si se destinaban al uso público, más no porque pertenecieran al Estado.

En Europa Continental, genéricamente, la propiedad pública era adjudicada al dominio de la Corona, es decir, del Príncipe, quien era considerado como la "personificación de la Nación".

Es con la creación del Estado moderno cuando se acude nuevamente a los principios del derecho romano en lo concerniente a las cosas públicas. Al respecto, se manifestaron dos tendencias. La primera, siguiendo con el enfoque europeo de considerar que las cosas públicas son del Príncipe, porque él ocupa el lugar del *populus romanus*; la otra tendencia es la que indica que las cosas públicas son para el pueblo, cuyo derecho se desprende por el uso de todos. De lo que se concluye que el Príncipe, únicamente tiene un derecho de vigilancia sobre estos bienes.

Con el otorgamiento de personalidad jurídica al Estado, es decir, considerado éste como persona moral, los anteriores criterios dan un giro radical. Ahora, el Estado toma el lugar del Príncipe y ejerce también ciertos derechos sobre las cosas públicas que desarrollan un carácter jurídico especial.

Fue un cambio radical porque si anteriormente las cosas eran públicas, basándose para tal afirmación en que el uso era de todos, ahora, el principal criterio para determinar que la cosa es pública, es aquel que considera que está destinada a cubrir directamente una finalidad pública, lo que constituye, a su vez, un fin de interés público.

1.1. 2 LA AFECTACIÓN

La afectación es considerada como un acto constitutivo del dominio público, que emite la propia administración.

La afectación se integra por dos elementos: el *intencional* y el *material*. El primer elemento consiste en la manifestación que hace la administración de enunciar el destino del bien a una

⁴ García Oviedo, Carlos y Matínez Useros, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, novena edición, Editorial EISA; Madrid, España, 1968, p.382.

finalidad pública. Este acto de voluntad, es de la competencia de la entidad a la que el bien pertenece, el cual puede ser producido mediante actos que otorgan el destino público.

El elemento material es cuando se presenta la apropiación de los bienes en la función que cumplirán, esto es, ejecutar el uso al que fueron destinados. En este caso, cabe señalar que el procedimiento de afectación lleva consigo una transformación de la cosa para que esté en aptitud de realizar la finalidad a la que fue destinada, ejemplo de ello es la conversión de un terreno en carretera.

1.1.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO

Existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del dominio público. Pero consideramos que las de mayor relevancia son aquellas que aluden a la problemática de que el dominio público constituya una verdadera propiedad; y la que nos señala que los bienes de la administración no sólo pueden ser públicos sino también privados.

Analizaremos, en primer término la teoría que argumenta que el dominio público constituye o no una propiedad.

En la antigüedad era rechazada esa idea, sustentando para ello que la propiedad pública es una "imposibilidad jurídica" y que no existe otra propiedad más que la de carácter civil, refutando que es la única que tiene las características de una verdadera propiedad.

Al respecto, es conveniente retomar el criterio de Proudhon que establece que el dominio público es únicamente el "poder de regir y administrar las cosas, más no un derecho de propiedad, ya que también sostenía que la propiedad de esas cosas a nadie pertenece."⁵

Los que defendían esta concepción establecen que el Estado, solamente posee sobre los bienes que integran el dominio público un poder de vigilancia, de policía, más no tiene derechos sobre la cosa, los cuales son otorgados por la propiedad civil (usar y disponer); y en lo concerniente al uso corresponderá en todo caso al público y no al Estado, y la facultad para disponer queda anulada por el principio que señala que los bienes del dominio público son inalienables.

⁵ Proudhon, Cit por García Oviedo, Carlos, Et/al, Derecho Administrativo, Tomo II, novena edición, Editorial EISA; Madrid, España, 1968, p.385.

Duguit y Jézé son autores que también rehusan la idea de que el dominio público sea una propiedad, y establecen que adoptar ese criterio es aplicar erróneamente los conceptos de derecho civil al derecho público; ya que basándonos solamente en el aspecto de la afectación, ésta explica de manera completa los caracteres del dominio público. Por lo que no es necesario acudir a los que señalan los ordenamientos civiles, porque en la mayoría de los casos no le son aplicables ala propiedad pública.

Gascón y Marín se refieren al uso de los bienes de dominio público y señalan que su utilización en nada se parece a la que se deriva del derecho de propiedad civil o bien el uso de las cosas de derecho privado, argumentando que el Estado no puede utilizar directamente en su provecho la cosa que está destinada a un servicio público, debido a que en ningún momento ejercita un derecho de dueño, sino que únicamente le están conferidas las funciones de policía.

Existen autores que sostienen una posición a favor de considerar al dominio público como una propiedad.

Hariou, defiende una posición contraria al formular que el Estado ejerca sobre el dominio público un dominio de *patrimonialidad*, muy independiente del derecho que ostenta sobre la totalidad del territorio, el cual va en función de su soberanía. Por otro lado, expresa que sería avocarse demasiado a los conceptos históricos considerar que el dominio público no posee las características de la propiedad civil (*ius utendi, fruendi, abutendi*).

Otros autores comparten el criterio de Hariou al establecer que el derecho de propiedad implica un aspecto interno y otro externo.

El aspecto interno, precisa el señorío de la persona sobre la cosa, así como su uso y goce. El aspecto externo se presenta en la facultad que se tiene de defender la cosa ante cualquiera que intente usurparla o perturbar su goce. Ambos aspectos se manifiestan en el dominio público.

Así, tenemos que el ejercicio del señorío contemplado por el derecho privado, también lo encontramos en el derecho público y estriba en el ejercicio de funciones administrativas que tienen el propósito de consolidar los fines a los que fueron destinados.

El derecho de defender la cosa, que en el derecho privado se lleva a cabo en situación de igualdad y mediante acción judicial, en el derecho público se logra mediante actos de imperio y de policía, en los que no se contempla la situación de igualdad.

Finalmente, pasamos a la teoría moderna que establece que la administración no requiere ejercitar acciones para recuperar la posesión, sino que por sí misma, la recupera.

En conclusión, el derecho de propiedad en razón del señorío directo que implica sobre las cosas es una figura común al derecho privado y al derecho público, pero toma sus características propias, de acuerdo a las circunstancias que operan para cada ámbito.

La segunda tesis que tiene como finalidad explicar la naturaleza jurídica del dominio público, es la que señala que la administración no posee únicamente bienes públicos sino también bienes de carácter privado.

A continuación se mencionarán los bienes que conforman el dominio público, establecidos por la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 2:

"Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;**
- II. Los señalados en los artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3 de esta Ley;**
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;**
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utiliza para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;**
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;**
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, de propiedad federal;**
- VIII: Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;**
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de**

propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituible como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos...

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional."

Los bienes del dominio privado de la federación, son aquellos que poseen los entes públicos pero a título privado y de los que obtiene un rendimiento económico a través de medios jurídicos privados.

El dominio público, es considerado como una forma de propiedad especial, que únicamente es detentada por los entes públicos y está destinada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional.

A diferencia de la propiedad privada, el dominio público no está sujeto a los principios de inalienabilidad ni a los de imprescriptibilidad, siempre y cuando hayan sido desafectados al uso común, al servicio público o al interés nacional, y que sea en forma expresa y no tácita, es decir, que debe realizarse mediante un acto administrativo, por aprobación de un proyecto de obra y servicio que tenga como propósito sustituir el servicio al que estaba destinado el bien.

Otro motivo para que opere la desafectación es el transcurso de un gran lapso de tiempo establecido por la ley.

Se requiere que la desafectación sea expresa, porque de otra forma, se interpretaría que por el simple hecho de abandonar los bienes, opere la prescripción, lo que no se concibe, puesto que desaparecen los principios de imprescriptibilidad.

Se sabe que las cosas inmuebles prescriben por el abandono de su dueño; luego entonces, al decir que no prescriben los bienes de dominio público, significa que no se perderán porque sean abandonados por su dueño y propietario, a menos que transcurra un gran lapso de tiempo.

1.1.4 CARACTERES DEL DOMINIO PÚBLICO

Como hemos analizado, el dominio público surge cuando un bien es destinado a cubrir un fin de interés social. Consecuentemente, las características del dominio público, serán todas aquellas que se requieran para lograr tal propósito. Sin la reunión de estos caracteres, sería imposible concebir la idea de dominio público.

De este modo, las notas tipificantes del dominio público son:

a) **INALIENABILIDAD.** Coloca a los bienes del dominio público fuera de todo acto de comercio. Lo que indica la prohibición de realizar acto alguno que traiga como consecuencia un desmembramiento de la propiedad.

Es por ello que la ley no autoriza, que sobre los bienes de dominio público se lleve a cabo embargo o expropiación, ni constituirse hipoteca, derecho de usufructo, uso o habitación, de los cuales se obtenga algún derecho exclusivo a los particulares. Tampoco pueden ser objeto de servidumbres instituidas por el derecho común, ni susceptibles de acción reivindicatoria o de posesión.

Marienhoff establece un criterio distinto, argumentando que es cierto que los bienes del dominio público son inalienables, pero ello no significa que se encuentren totalmente fuera del comercio jurídico, ya que considera que son incompatibles con el comercio jurídico de derecho privado, pero no con actos de comercio establecidos por el derecho público, ya que éstos últimos no menoscaban la afectación de los bienes dominiales. Tal es el caso del otorgamiento de derechos especiales de uso como la concesión.

Podemos considerar que es la regla general a la que están sometidos los bienes que integran el dominio público. Pero existe la excepción de que en ciertas circunstancias se podrán enajenar, a condición de que sean desafectados del uso al que estaban destinados (cuestión a la que he aludido). Así, inferimos que la inalienabilidad opera cuando estos bienes no han sido desafectados.

En el supuesto de que un bien fuera enajenado sin realizar su desafectación previa, el acto tendrá como consecuencia la nulidad absoluta, y tampoco podrá subsanarse a través de una desafectación posterior.

Otro aspecto que presenta la inalienabilidad es el no ser un impedimento para que los particulares puedan percibir exclusivamente ciertos beneficios que la administración les otorga a través de un acto especial.

Cabe hacer la aclaración que ese otorgamiento no debe dar la pauta para que el interesado interprete que se le está confiriendo un derecho real o alguna acción posesoria. Tales otorgamientos reciben la denominación de permisos y concesiones.

b) **NO ES SUSCEPTIBLE DE COMPRAVENTA.** Los bienes que integran el dominio público no son susceptibles de compraventa ni de otros actos jurídicos en los que se transfiera el dominio

Se estimará como acto ilegítimo aquel que disponga la venta dominial sin previa desafectación.

El acto administrativo que disponga la venta de un bien dominial, no se traduce como una desafectación tácita sino como acto ilegítimo. Es decir, no existe la desafectación tácita.

c) **IMPRESCRIPTIBILIDAD.** Lo que significa que el dominio público no puede ser adquirido por los particulares argumentando el transcurso de cierto lapso de tiempo. Esto es, que no puede perderse a través de la prescripción porque desaparecería la afectación al servicio. Aunque cabe hacer mención de la existencia de un criterio opuesto, sustentado por el derecho español, que contempla la posibilidad de que opere la prescripción de las dependencias materiales del dominio público cuando se presente la desafectación como resultado del abandono de la administración.

d) **INEMBARGABLE.** Racionalmente, el embargo aparejaría una enajenación, ya que esa medida precautoria tiende a asegurar la ejecución forzada del bien.

En España, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, establece como fundamento de que el dominio público sea inembargable la falta de autoridad y jurisdicción para cambiar el destino de los bienes, y por lo tanto la imposibilidad para ordenar su embargo ni proceder a su ejecución.

1.1.5 USO DE LOS BIENES PÚBLICOS

Al hablar de las propiedades públicas, surge la interrogante del uso que se les dará a los bienes que las conforman.

Existe una clasificación sustentada por el derecho español, pero que bien podemos adaptarla a nuestro derecho. En términos generales, es la que nos alude a que el uso puede ser ordinario y extraordinario.

EL USO ORDINARIO o común se divide en **GENERAL** y **ESPECIAL**.

El *uso ordinario general*, es el que surge de la propia naturaleza del bien así como de su destino.

Recordando la más antigua doctrina, Proudhon señaló que existía un derecho de uso a favor de los particulares, lo que se traducía en una servidumbre personal, establecida sobre el dominio público en favor de los ciudadanos.

La teoría más habitual, en la actualidad, es la que se refiere al uso público como una forma de manifestar la libertad del individuo. El derecho de usar del bien público tiene su punto de apoyo en el individuo mismo, es innato y no puede quebrantarse.

Al ocuparse del ejercicio del derecho de libertad se presume que no sólo podrán ejercerlo los ciudadanos sino también con ciertas restricciones, los extranjeros.

El *uso ordinario especial*, se contrae a la utilización de la cosa pública conforme a su destino, pero en este caso, produciendo ciertas ventajas. Esto es, el derecho de usar las cosas, no emergerá de la cualidad del individuo como miembro de una colectividad, sino de una circunstancia especial frente al bien. Así, tenemos, el derecho de un propietario de construir balcones o miradores sobre una vía pública.

El uso ordinario especial de los bienes integrantes del dominio público se encuentra sometido a las siguientes circunstancias:

1. La autorización que se derive de su propia naturaleza. Lo que significa establecer si el bien es idóneo para cubrir el destino de la utilidad social o colectiva.
2. Los actos que se realizan para lograr su afectación y empleo al uso público.
3. Resoluciones de carácter general.

EL USO EXTRAORDINARIO, se presenta cuando el bien público es utilizado por un particular con una finalidad distinta a la de su uso normal. Por ejemplo, el hecho de colocar puestos en la vía pública, instalar estacionamientos, etc. A diferencia del uso común, el *uso extraordinario*, surge de la voluntad expresa del Estado o de otras entidades administrativas que sean propietarias del bien, y que a su vez llevará implícita la ocupación del inmueble.

En nuestro derecho, la voluntad del Estado se manifiesta a través de su administración en dos formas: a) El Permiso y b) La Concesión

Ahora analizaremos ambos actos jurídicos para comprender mejor los usos de los bienes dominiales.

a) EL PERMISO.

El permiso administrativo se encuentra entre los actos jurídicos que en forma directa están encaminados a extender la esfera de derechos y obligaciones que tienen los particulares frente al Estado, es decir, es un acto administrativo a través del que se remueve un impedimento establecido por la ley para que un particular ejerza un derecho. Analizando este concepto, tenemos que su elemento primordial es la existencia previa de un derecho, cuyo ejercicio se vea limitado por una norma jurídica, debiendo ser invocado por el particular frente al Estado

El permiso no produce ningún poder, sino únicamente hace a un lado los impedimentos que por motivos de policía estaban impuestos a la libertad de un individuo, facilitándole de esta manera el ejercicio de su derecho.

En nuestra legislación administrativa, los permisos se encuadran en el régimen jurídico de las actividades de los particulares que tienen por objeto explotar y utilizar vías generales de comunicación, realizar actividades industriales y comerciales que impliquen el cumplimiento de medidas sanitarias o de salud pública, de reglamentos de policía y de buen gobierno, atribuibles al

D.F. y a las localidades municipales de las entidades federativas o bien, otras disposiciones de policía administrativa como la materia forestal, de pesca y caza.

Finalmente, otra de las características del permiso es que no deberá contrariar el destino natural del bien, ya que únicamente es una tolerancia de policía, con la peculiaridad de ser superficial y pasajera.

b) LA CONCESIÓN

La concesión, es "un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial."⁶

Como se observa, existe una variedad de concesiones, pero el acto que las genera, se puede resumir en un sólo punto: el otorgamiento de un poder jurídico que de origen corresponde a la Administración y que ésta, en razón de su soberanía y del campo de sus facultades discrecionales, le otorga. Al respecto, nuestra Carta Magna, consagra esta facultad en el artículo 28 párrafo octavo:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público."

La concesión atribuye un poder jurídico sobre el bien público de lo que se infiere que da origen a un derecho subjetivo. Pero esto no significará que de la concesión se deriven derechos reales, cuestión que es aclarada por la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 20:

⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Vol II, décima edición, Editorial Porrúa S.A.; México, 1981, p.269.

“ Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos y explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de la concesión.”

El término a que estarán sujetas las concesiones debe estar específicamente determinado, esto es, que las concesiones no pueden otorgarse por tiempo indefinido. Regla que queda plasmada en el artículo 20 de la Ley en mención en su segundo párrafo:

“Las concesiones sobre inmuebles de dominio público, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.”

Es necesario mencionar que actualmente, el señalamiento de los plazos lo realiza la Secretaría de Desarrollo Social.

El artículo 21 señala las causas por las que se extinguen las concesiones:

1. Vencimiento del término de otorgamiento;
2. Renuncia del concesionario;
3. Desaparecer la finalidad o el bien que haya sido objeto de la concesión;
4. Nulidad, Revocación y caducidad del otorgamiento;
5. Declaratoria de Rescate;
6. Cualquier otra causa prevista en las leyes.

1.1.6 CESACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

Es cierto que para la existencia del dominio público es necesario que se presenten diversas situaciones, luego, será suficiente que desaparezca alguna de ellas para que ésta se extinga. Por consiguiente, los principales modos de extinción son:

a) Cuando cesa el destino de utilidad social del bien. Por ejemplo, cuando la administración decide suprimir y cerrar el paso público en una carretera, ésta, dejará de considerarse como un bien de dominio público.

b) Los bienes que por su naturaleza tienen un fin de utilidad social; perderán su carácter de propiedad pública cuando ocurra su desnaturalización a través de un hecho espontáneo o por un acto del hombre.

El primer caso, puede referirse a la retirada espontánea del mar.

Un ejemplo de desnaturalización por acto del hombre se da cuando éste cambia el cauce de un río, lo que produce que se pierda el carácter público del cauce abandonado.

c) Cuando el bien, no es idóneo para seguir realizando el servicio al que estaba destinado; previo acto administrativo que haga constar tal hecho.

d) Cuando la autoridad administrativa abandone el bien por tiempo inmemorial. Lo que pone de manifiesto, la voluntad de la administración de concluir con el uso público al que estaba destinado ese bien.

e) Por último, la destrucción de la cosa pública, será determinante para que se decrete la extinción del dominio público.

Se requiere para tal efecto, que la destrucción sea definitiva e irreparable.

Es importante enfatizar que la cesación implica que el bien se integre a la propiedad privada de la administración (entidad administrativa de que se trate), siendo factible su enajenación, contemplada por el artículo 28 de la LGBN:

“Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos...”

Al analizar las características del dominio público se reiteró que no podría realizarse su enajenación, sin su previa desafectación.

El artículo transcrito, expresa de manera definitiva ese requisito indispensable contemplado como “decreto de desincorporación”.

Asimismo, señala el motivo por el que puede desincorporarse un bien del uso público, al establecer: “cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios.”

1.1.7 EL DOMINIO DIRECTO

El artículo 27 en su párrafo IV de nuestra Carta Magna, enumera claramente los elementos que conforman el dominio directo de la Nación.

Genéricamente, se trata de recursos naturales de la plataforma continental, zócalos submarinos, diversos elementos minerales, el espacio situado sobre el territorio nacional; en donde su extensión y términos son establecidos por el derecho internacional.

El dominio directo se manifiesta cuando el Estado Federal ejercita un derecho exclusivo sobre los elementos enumerados. A su vez, incluye ciertos aspectos que deberán realizarse respecto a los mismos, tales como: establecer el régimen jurídico de derecho público, la forma en que serán utilizados, así como el modo en que se efectuará su explotación.

Sin embargo, existen actividades en las que el sector social y privado podrán participar con el propósito de obtener una mejor distribución del ingreso y la riqueza, aspectos que se mencionan en el artículo 25 párrafo V del ordenamiento en mención. Este numeral, nos señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, cuyo principal propósito es fortalecer la soberanía de la Nación, así como su régimen democrático, y que a través del impulso del crecimiento económico y el empleo, se produzca una mejor distribución del ingreso y la riqueza. Actividades que principalmente

estarán encaminadas a las áreas prioritarias del desarrollo y en las que pueden participar los sectores social y privado.

El artículo 28 párrafos I a IV establece las áreas estratégicas, en las que el Estado es el único que puede llevar a cabo la explotación. En su primer párrafo, prohíbe terminantemente las actividades monopólicas, las cuales define en el párrafo segundo, al decir que la ley castigará a las autoridades que pretendan concentrar en pocas manos los artículos de consumo de primera necesidad, con la intención de incrementar los precios. Además menciona actividades que los empresarios deben abstenerse en realizar, tales como impedir la libre concurrencia, obligar al consumidor a que pague precios elevados o exagerados; en fin, todas aquellas que vayan en detrimento de la economía de los consumidores. El párrafo tercero señala que las leyes se encargarán de fijar las bases para establecer los precios máximos de los artículos de consumo popular; así como organizar su distribución para evitar excesivas intermediaciones, que causen insuficiencia en el abasto y regular el incremento de precios. Todo esto se traduce en la protección que la ley otorga a los consumidores.

El párrafo cuarto, señala que las funciones que realiza el Estado de manera exclusiva de ninguna forma constituyen monopolios. Estas áreas estratégicas son:

- 1) La acuñación de moneda;
- 2) Correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;
- 3) Emisión de billetes...;
- 4) Petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- 5) Electricidad, ferrocarriles, así como actividades decretadas por el Congreso de la Unión.

Como observamos, todos los aspectos señalados por los numerales en mención, marcan los lineamientos a seguir por el Estado Mexicano, para el desarrollo de nuestra economía nacional.

También deja claro que las actividades exclusivas que realiza el Estado no serán consideradas como monopolios, sino que simplemente son parte de la lista de elementos en los que el Estado se reserva la explotación.

1.2 EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Los considerandos contemplados por el Reglamento Público de la Propiedad Federal establecen que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Desarrollo Social (antes Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) la facultad de llevar el registro de la propiedad federal, y a su vez, elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación. Atribución que ejerce el Registro Público de la Propiedad Federal, el cual depende de la Dirección de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal.

El Registro de la Propiedad Inmueble Federal, es necesario para instrumentar la política de ordenación del territorio nacional y formular programas con el objetivo de realizar un mejor uso, explotación o aprovechamiento de bienes para el beneficio social.

El artículo 37 fracción XXIV De La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrá la obligación de llevar un registro de la propiedad inmueble federal; atribución que es ejercida a través del Registro Público de la Propiedad Federal, que está a cargo de un director y consta de tres unidades:

- 1) Control de folio real
- 2) Análisis e inscripciones
- 3) Inventario y catálogo (art. 2 RRPPF)

1.2.1 ACTOS QUE SE INSCRIBEN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Los actos que se inscriben en esta Institución son:

- ◆ Títulos y documentos en los que se consigne cualquier acto o contrato relacionados con los inmuebles de dominio privado.
- ◆ Declaratorias de provisiones, usos, reservas o destinos sobre áreas o predios de propiedad federal.

- ♦ Los decretos presidenciales expropiatorios, destinos, concesiones, permisos y autorizaciones, y demás actos que por su naturaleza deban inscribirse (Art. 3 RRPPF).

Los notarios, funcionarios o personas que intervengan en actos jurídicos relacionados con estos bienes, tienen la obligación de inscribir los documentos o escrituras en un término de sesenta días naturales, que se contarán a partir de la fecha de autorización definitiva.

Los decretos de expropiación de bienes inmuebles en favor del Gobierno Federal con el propósito de cubrir servicios públicos también deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal en el término señalado, contado a partir de que entren en vigor. En este caso, la inscripción debe ser solicitada por el titular de la dependencia que haya tramitado el expediente expropiatorio (art. 4 RRPPF).

Las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, tendrán que aportar los documentos que requiera la institución para el cumplimiento de sus funciones (art. 5 RRPPF).

1.2.1.1 LA UNIDAD DE CONTROL DE FOLIO REAL

El artículo 6 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, señala que diariamente abrirá el control de entrada y trámite del documento, número de registro, procedencia, asunto, ubicación de los Inmuebles, nombre de la persona a la que se tuma el documento, fecha de terminación de asunto, así como las observaciones procedentes.

La Unidad de Control de Folio Real consta de un original y una copia autorizada por el director del Registro o por el funcionario suplente (art. 11 RRPPF).

Entre los actos o documentos que se registran en la primera parte del folio real son:

Títulos mediante los que se adquiere, transmite, modifique o extinga el dominio o la posesión del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles; decretos presidenciales expropiatorios; bienes inmuebles nacionalizados; venta de inmuebles federales, etc.

Los actos o documentos que se registran en la segunda parte del folio real son:

Títulos que gravan el dominio o posesión del gobierno federal sobre bienes inmuebles; decretos presidenciales de destino; afectación o desafectación del dominio público de los inmuebles federales; subrogación de derechos de acreedor por parte del gobierno; contratos de arrendamiento; concesiones, permisos o autorizaciones, etc.

Los actos o documentos que se registran en la tercera y última parte del folio real son:

Inscripciones preventivas; demandas relacionadas con inmuebles federales y anotación de observaciones generales de folio real.

1.2.1.2 REGLAS REGISTRALES

El Reglamento establece que tratándose de transmisiones o modificaciones de propiedad, se debe anexar al título o documento donde se solicite la inscripción un croquis o plano del inmueble que debe ser presentado en la Oficialía de Partes del Registro, para que después, la Unidad de Análisis e Inscripciones autorice la inscripción del documento exhibido, si éste cumple con las formas legales, ya que en caso contrario, se autorizará una inscripción preventiva. (Arts. 20 y 22 RRPPF).

Cuando el título se refiere a diversos actos o contratos en los que se comprendan uno o varios predios, sólo deberán de inscribirse aquellos cuyo registro proceda, detallando cada uno de ellos.

1.2.1.3 INVENTARIO Y CATÁLOGO DE LOS BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN

La Unidad de Coordinación del Inventario y Catálogo General de los Bienes Inmuebles de la Nación, dependiente del Registro Público de la Propiedad Federal, se encarga de organizar, coordinar

y dirigir técnicamente los trabajos de levantamiento de daños, que deberá mantener actualizados. Para tal efecto, compilará, revisará y sistematizará los inventarios y catálogos que se le remitan (art. 71 pfo. II RRPPF).

Las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal, así como las personas físicas o morales, que posean o administren bienes inmuebles federales tienen como obligación formular y mantener actualizado un inventario.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos son responsables ante la Secretaría de Desarrollo Social (antes Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) del levantamiento de datos de los inmuebles federales que ocupan o utilizan para el desempeño de sus funciones (art. 72 pfo. III RRPPF).

La Secretaría de Relaciones Exteriores es responsable del levantamiento de datos de los inmuebles federales que se ubiquen en el extranjero (art. 72 pfo. IV).

1.3 BIENES DEL DOMINIO PRIVADO

Continuando con el análisis del régimen patrimonial del Estado Mexicano, es el momento de estudiar aquellos bienes que el Estado posee como cualquier particular y que se denominan bienes de dominio privado.

Los bienes de dominio privado de la Federación, son los que no se encuentran afectados a un servicio público, obra pública o propósito de interés general. Se encuentran sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, con ciertas modificaciones . Por lo tanto, el derecho privado, se aplica de forma supletoria en ciertos casos.

Para el análisis de los bienes del dominio privado, se tomará como fundamento legal, en primera instancia a la Ley General de Bienes Nacionales, que en su primer numeral establece los bienes que integran el patrimonio nacional y a su vez divide a éste en:

- I. Bienes del Dominio Público (analizados con antelación):
- II. Bienes del Dominio Privado; enumerados en el artículo 3:

- " I . Las tierras y aguas de propiedad nacional... que sean susceptibles de enajenación a los particulares;**
- II. Los nacionalizados... que no hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;**
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes de acuerdo a la legislación común;**
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden en la proporción que corresponda a la Federación;**
- V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los poderes de la Unión ...**
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación, y**
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.**
- VIII: Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público..."**

También se consideran bienes Inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya forman parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles, para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular.

Al igual que los bienes del dominio público, los bienes pertenecientes al dominio privado son bienes materiales que el Estado emplea para el logro de sus fines, pero a diferencia de los que conforman el dominio público, tienen las siguientes características:

- ◆ La percepción de ciertos rendimientos. Por ejemplo cuando el Estado realiza contratos de arrendamiento con particulares, al recibir la renta se generan rendimientos (por supuesto que a condición de que el particular a quien ha sido rentado el bien estatal siga prestando el servicio público).
- ◆ La posibilidad de ser enajenados.

duplicará conforme a lo establecido por el Código Civil. Excluyéndose así a los inmuebles, ya que por disposición legal son inembargables e imprescriptibles.

1.3.1 LOS BIENES INMUEBLES

Los inmuebles de dominio privado van a ser destinados al servicio de las dependencias de la Administración Pública Federal, entidades estatales y municipales. Estos bienes pueden ser objeto de enajenación, ya sea a título gratuito o a título oneroso. El primer caso se da cuando son destinados a servicios públicos de Estados de la Federación o Municipios o Instituciones privadas, a condición de que las actividades que desempeñen sean de interés social o en las que no se obtenga lucro alguno; tal es el caso de la determinación de la Secretaría de Desarrollo Social (antes SEDUE) de transmitir el dominio a instituciones públicas que tengan el propósito de solucionar problemas de habitación popular (art. 58 LGBN).

Cuando la enajenación se hace a título oneroso se realiza a través de subasta, en la que los precios son determinados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

También puede llevarse a cabo fuera de subasta siguiendo los mismos lineamientos en cuanto al precio, que será fijado por la misma Comisión, pero con un requisito adicional consistente en la autorización previa del Ejecutivo de la Nación. Las situaciones concretas que la ley señala son:

- a) Cuando se requiere adquirir inmuebles necesarios para atender los servicios que están a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal.
- b) Cuando se realiza en favor de personas de derecho privado, que necesiten los inmuebles para crear, fomentar o conservar una empresa en la que la colectividad sea favorecida. Estos servicios son señalados por la ley en su art. 58 fracciones tercera y sexta).

De igual forma pertenecen a una legislación civil especial aquellas disposiciones, que establecen las condiciones de los contratos que lleve a cabo la Administración, relacionados con los bienes de dominio privado; así como los derechos que el Estado se reserva de los mismos, tales como los que se refieren a que los adquirentes de esos inmuebles deberán de entregar en efectivo por lo menos un diez por ciento del precio fijado, y asimismo tendrán un plazo hasta de veinte años para liquidar la

se refieren a que los adquirentes de esos inmuebles deberán de entregar en efectivo por lo menos un diez por ciento del precio fijado, y asimismo tendrán un plazo hasta de veinte años para liquidar la totalidad del precio del inmueble. Además, en tanto no se liquide el adeudo, el Gobierno Federal se reservará el dominio de los mismos (art. 66 LGBN).

Las ventas que realice el Gobierno Federal, respecto de los bienes inmuebles, deben ser de contado, pero existen excepciones referidas a los casos siguientes:

- a) Para beneficiar a personas de escasos recursos;
- b) Para solucionar necesidades de vivienda ó
- c) Para realizar actividades sociales o culturales.

Existen otras disposiciones relacionadas con los actos de enajenación, las cuales establecen, que mientras no haya sido pagada la totalidad del precio, los adquirentes o compradores de los inmuebles federales, tienen las siguientes prohibiciones: hipotecar, constituir derechos reales en favor de terceros, demorar o modificar las construcciones sin un permiso previo.

La misma ley, en el artículo 71 declara que:

"Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común con excepción de la donación y el comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en esta ley."

El numeral transcrito, tiene estrecha relación con el artículo 58 del mismo ordenamiento, ya que en sus fracciones cuarta y quinta, contempla a la donación y al comodato como actos de administración y disposición. La fracción cuarta menciona a la donación de inmuebles de dominio privado en favor de los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que hagan uso de los mismos en los siguientes servicios: servicios públicos locales o en fines educativos de asistencia social. La fracción quinta, considera nuevamente a la donación, establecida en favor de asociaciones

o instituciones privadas, cuya finalidad sea la realización de actividades de interés social y sin fines de lucro.

1.3.2 LOS BIENES MUEBLES

Los bienes muebles de dominio privado, ocupan un apartado especial en la ley y están contenidos en el capítulo quinto de la Ley General de Bienes Nacionales.

En primer término, encontramos que son regulados por medio de normas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual determina que los muebles están sujetos a sistemas de inventario y estimación de depreciación. En cuanto al procedimiento de destino y afectación, este también es dictaminado por la misma Secretaría.

La enajenación de bienes muebles de propiedad federal, que se encuentren inventariados, y que de acuerdo con el uso, aprovechamiento o estado de conservación no sean considerados idóneos para el servicio al que están destinados, se hará mediante licitación pública.

Sin embargo, existen casos en que las dependencias del Gobierno Federal no realizan la enajenación a través de licitación pública, y esto, de ningún modo deberá considerarse fuera de la ley. Estos casos son los siguientes:

1. Cuando existan circunstancias extraordinarias o que no pueden ser prevenidas;
2. En situaciones de emergencia;
3. Cuando no haya por lo menos tres postores idóneos o con capacidad legal para presentar ofertas;
4. Cuando el monto de los bienes no exceda del equivalente a quinientos días de salario mínimo.

Tratándose de la enajenación, manejo o destrucción de armamentos, municiones, explosivos o aquellos objetos que sean peligrosos y que puedan llegar a causar riesgos graves, su enajenación se realizará con los ordenamientos legales que correspondan.

Los bienes muebles pueden ser objeto de donación, la cual se realiza por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y el Departamento del Distrito Federal, mediando aprobación del titular de cada dependencia, y a condición de que estos muebles se encuentren

inventariados. La donación se hará a los Estados, municipios, instituciones de beneficencia, con fines educativos o culturales.

Se establece que el valor de los bienes donados no deberá exceder de cierta cantidad, señalada por la ley, ya que si esta es rebasada, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda Crédito Público.

Cuando el Gobierno Federal decide realizar la donación de bienes muebles a gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, deberá hacerlo mediante acuerdo presidencial que será refrendado por las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, así como por el titular de la dependencia donde el bien se encuentre inventariado.

1.3.3 TITULARES DEL DOMINIO PRIVADO

Si bien es cierto que existen marcadas diferencias y ciertas semejanzas entre el dominio público y el privado, el aspecto de la titularidad de los bienes que los integran, es totalmente equivalente en cuanto al régimen estatal se refiere. Así, tenemos que los titulares pueden ser:

a) La Federación; b) Los Estados que la integran y el D. F.; c) Los Municipios; y d) Los Organismos paraestatales.

Como hemos visto, los bienes del dominio privado de la Federación, se encuentran específicamente delimitados en el artículo 3 de la LGBN.

Pero no sucede lo mismo a nivel local y municipal, debido a la carencia de disposiciones tan específicas como la Ley General de Bienes Nacionales, esto es, que los regímenes a que están sujetos los bienes de dominio privado a nivel local y municipal, se encuentran contenidos en diversas normas, no en una ley específica como la LGBN.

Al respecto, tenemos que los bienes de dominio privado del Departamento del Distrito Federal, son señalados por el art. 35 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en sus tres fracciones. La primera de ellas nos establece que se considerarán bienes de dominio privado del Departamento del Distrito Federal aquellos que su uso y utilidad no tengan la finalidad del interés

público; la segunda fracción nos habla de aquellos bienes que se extingan y no tengan utilidad pública pero que hayan pertenecido a dependencias del Departamento; la fracción tercera alude a los inmuebles y muebles que adquiriera el Departamento por cualquier título jurídico y que no sean de utilidad pública.

Los bienes de dominio privado del municipio, estarán sujetos a las normas que pronuncie el ayuntamiento de que se trate, de acuerdo a las disposiciones que dicte su régimen interno.

Las disposiciones que regirán para los bienes de dominio privado de las entidades paraestatales en lo referente a los actos de transmisión de dominio, destino y baja de bienes muebles que realicen, están contempladas en el capítulo VI artículo 82 de la LGBN. Son reguladas por ese capítulo siempre que dichos bienes se encuentren al servicio de las entidades paraestatales.

CAPITULO 2

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA . CONCEPTO

El fin es la razón por la que se integra un conjunto de actividades. Es así que los fines generales del Estado, estarán conformados por la actividad pública.

El Estado Mexicano desarrolla actividades que se traducen en tareas o facultades jurídicas, materiales y técnicas encaminadas a la satisfacción de necesidades sociales y que se llevan a cabo a través de los diversos órganos que componen al Estado. Al respecto, consideramos importante mencionar el ámbito que compete a cada actividad o facultad del Estado.

En primer término, encontramos que el área jurídica se compone de actividades que tienen por objeto la creación y cumplimiento de la ley. Las actividades materiales, consistirán en manifestaciones de voluntad. Finalmente, las actividades técnicas son aquellas que requieren de conocimientos específicos (ya sean técnicos o científicos).

El Estado Mexicano, en su doble carácter (de gobierno y administración) concretiza sus fines a través de los órganos jurídicos que lo estructuran. Los funcionarios, empleados públicos y los mismos particulares, desarrollan la actividad del Estado para cubrir necesidades generales.

Para realizar su misión, las personas públicas y la administración disponen de los siguientes medios:

- ✓ Personas físicas, son los titulares de los órganos que conforman la estructura de la administración.
- ✓ Poderes jurídicos, consistentes en la realización de actos administrativos.
- ✓ Bienes materiales (dominio público y dominio privado).

Así, existen tres actividades esenciales del Estado para la realización de sus fines: La función o actividad legislativa, la Función o actividad administrativa y La función o actividad jurisdiccional.

El estudio de las funciones puede realizarse a través de dos perspectivas, una formal y otra material. El ámbito formal, referido a las tres funciones, siempre nos remitirá al órgano que tenga a su cargo la función. El aspecto material, se considera que es el más objetivo, ya que atiende específicamente a los elementos naturales que integran el acto jurídico de cada función; es decir, no se contempla al órgano que realiza la función.

Ahora, corresponde definir el objetivo de cada función, áduciendo en forma especial a la función o actividad administrativa, motivo del presente análisis.

En primer término, se encuentra la función legislativa, que es aquella actividad que crea el derecho. Específicamente. Estriba en la expedición de normas reguladoras de conducta que estarán dirigidas a toda la sociedad. Esta función se encomienda al Poder Legislativo Federal a través de Asambleas Legislativas como el Congreso de la Unión.

La función administrativa, es la actividad que se encomienda al Poder Ejecutivo. Habitualmente se lleva a cabo, bajo un orden jurídico imperante. Sus efectos se limitan a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales, que tengan como propósito la prestación de un servicio público, que a su vez se regulará por el Interés general. Los actos jurídicos, poseen como característica esencial la producción de efectos de derecho, como ejemplo tenemos a la concesión administrativa, el contrato administrativo, la expropiación por causa de utilidad pública, etc. Todos estos actos jurídicos producirán un cambio o modificación en un orden jurídico imperante. Los actos materiales, a diferencia de los actos jurídicos, no producen consecuencias de derecho, sino que se definen como simples desplazamientos de voluntad, tales como la elaboración de planos, diseños gráficos, copias, manejo de correspondencia, de aparatos mecánicos, etc.

I. ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Del concepto analizado de función administrativa, se desprenden los elementos jurídicos que la conforman:

Es una función del Estado que se asigna al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 Constitucional establece su competencia. Se afirma que corresponde al poder Ejecutivo, en razón de los elementos que dirigen su acción.

Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Esa sumisión nos indica el régimen que se debe aplicar.

El objetivo de la función se consolida mediante la actuación de la autoridad, la cual es de oficio y con iniciativa para actuar. Los actos de la función, tienen por finalidad la prestación de un servicio en razón del interés público.

La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. Como hemos mencionado, la función o actividad administrativa concretiza o particulariza. Por lo tanto, sus efectos se limitan a situaciones específicas.

Los medios a través de los que se realiza la función, tales como la planeación, organización, aleccionamiento de personal, elaboración de presupuestos, etc.

Régimen de policía. La función administrativa, necesariamente requiere de medios de control de actividades, ya que de otra manera no se daría la existencia de un orden jurídico administrativo.

La realización de todos los actos materiales, los que podrán considerarse como medios indispensables para la ejecución de la ley. En este último punto, es necesario aclarar en qué consistirá la ejecución de la ley.

La ejecución es conceptuada desde dos aspectos. El primero, es el que nos indica una actividad autorizada por la ley. El segundo, nos señala aquella actividad que se requiere para otorgar efectividad o bien, hacer práctica una disposición legal.

El artículo 89 de nuestra Carta Magna, señala la competencia del Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, otros preceptos constitucionales, extenderán su esfera de competencia en los siguientes casos:

a) Cuando el Poder Legislativo y el Poder Judicial realizan (en situaciones muy especiales) actos que son administrativos. Al respecto tenemos como ejemplos, el nombramiento de empleados por ambos poderes; otro caso son los actos de jurisdicción voluntaria de los que conoce el Poder Judicial, o bien los problemas de límites entre los Estados, siempre que no sean de carácter contencioso conocerá el Poder Legislativo.

b) Cuando el Poder Ejecutivo realiza actos que no son de naturaleza administrativa, tales como el ejercicio de la facultad reglamentaria, que, materialmente es un acto legislativo. Otra situación se da en la resolución de controversias en materia agraria, obrera y fiscal, la aplicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Se trata de actos que materialmente corresponden al Poder Judicial. Otro caso se da cuando el Ejecutivo emite decretos que crean diversos órganos administrativos.

Con las ideas expuestas podemos considerar que la función o actividad administrativa, consistirá en la creación de situaciones jurídicas concretas que se convierten en actos condición y actos subjetivos con la finalidad de satisfacer necesidades de interés público.

2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para comenzar el análisis de la Administración Pública Federal, estimo necesario partir de conceptos generales. Por lo tanto, el primer término a definir será el de "administración".

Genéricamente, la administración se refiere a cualquier tipo de actividad, es decir, se puede aludir tanto al ámbito privado como al público. Es, a su vez, considerada como un proceso indispensable para lograr un propósito, a través de una estructura que incluye un esfuerzo humano y el uso de técnicas.

Al introducir en la administración al elemento humano, éste nos remite a la necesidad de la cooperación de grupos sociales para alcanzar objetivos establecidos, los cuales al tratarse de la

Administración pública, deberán ser referidos al interés general. Es de esta manera que aparece el aspecto público de la administración.

La doctrina se ha encargado de darnos diversos conceptos de Administración Pública, pero nos parece que el otorgado por Pfiffner, incluye los aspectos que se requieren para el presente análisis. El afirma que "la administración pública consiste en llevar a cabo la obra del gobierno coordinando los esfuerzos de los ciudadanos... con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado."⁷ De tal forma, que el fin de la Administración Pública, lleva aparejada una acción carente de todo propósito de lucro. Hemos reiterado que toda actividad se realiza con la finalidad de alcanzar un propósito, y que los fines del Estado se traducen en actividad pública, encaminada a satisfacer necesidades sociales. Entonces, la Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, y por ello requiere de toda una estructura que organice sus actos. Esta estructura estará conformada por los órganos del Estado, a través de los cuales éste manifiesta su voluntad.

Este criterio indica que la Administración Pública Federal se caracterizará por un conjunto de órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados, y excepcionalmente por órganos paraestatales. Nuestra Carta Magna reconoce que la Administración pública es una estructura político jurídica, el artículo 90 en su primer párrafo señala:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Este artículo menciona la composición de la Administración Pública Federal, al decir que ésta será centralizada y paraestatal. La Ley orgánica de que habla es la de la Administración Pública Federal. En su parte final, establece en materia administrativa dos funciones para las Secretarías de Estado.

⁷ SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Décima edición, Vol. II, Editorial Porrúa, S. A; México,

La primera, consistente en el despacho de negocios del orden administrativo, y la segunda, instituye las bases para la creación de las entidades paraestatales.

2.1.1 ELEMENTOS

Para lograr su finalidad, la administración pública consta de cuatro elementos:

a) Estructural. En este elemento, se encuadran a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Oficialías Mayores, Procuradurías y Direcciones Generales.

b) Procedimental. Este elemento se refiere a que los actos que realice la Administración deben estar fundamentados en la ley. Es decir, los procedimientos no son propiamente los actos que ha realizado la Administración, sino las disposiciones jurídicas a las que deben ajustarse las actividades administrativas.

c) Material. El ámbito material facilita las labores de la Administración, y a su vez hace más eficiente el servicio que presta debido a la utilización de procedimientos mecánico científicos que impone la tecnología. Por ejemplo, el empleo de computadoras para llevar a cabo la contabilidad pública.

d) Personal. El elemento humano es considerado como el más relevante, ya que la eficacia de los servicios públicos dependerá de la capacidad técnica, así como de la ética de sus empleados públicos. Las estructuras, procedimientos e instalaciones materiales, son solo instrumentos que el factor humano utiliza para lograr los fines de la Administración.

2.1.2 OBJETIVOS

Debido a la intensa actividad del Estado moderno, se hace necesaria la aplicación de una Administración Pública de grandes magnitudes para el eficaz manejo de los problemas sociales y económicos. Es por ello que las funciones de la Administración Pública se encaminan a cubrir todas aquellas cuestiones de índole colectivo. En estricto sentido, estas funciones se realizan en beneficio directo de la colectividad pero también se referirán al uso interno de la Administración. En el primer caso, específicamente hablamos de la prestación de servicios públicos. En lo relativo al uso interno se da el manejo de personal administrativo (contabilidad, planeación de presupuesto, etc).

Los objetivos de la Administración Pública pueden dividirse en cuatro aspectos:

- a) **En materia de soberanía.** En este ámbito son incluidos la defensa, las relaciones exteriores, policía, etc.
- b) **En materia económica.** Tales como los ingresos, egresos, productividad, etc.
- c) **En materia social.** La salud pública, obras de urbanización, derecho social, etc.
- d) **En materia educativa y cultural.** Se incluye la investigación científica, la enseñanza general, o bien en sus distintos rubros como el técnico, artístico, deportivo, etc. Actividades que están enfocadas principalmente a la población infantil y juvenil. Así como el impulso a actividades culturales.

Si bien se han analizado los objetivos de la Administración Pública en sus diversas áreas, ahora corresponde interpretarlas de manera esencial.

En primer término, tenemos que se establece *un funcionamiento técnico de las entidades públicas.*

Este punto nos hace referencia a las estructuras gubernamentales que hacen posible la realización de

fines públicos. El segundo aspecto que trata el objetivo esencial de la administración es el que llama a *establecer la conducta de los empleados que integran la administración.*, esta es una cuestión muy importante, ya que la conducta administrativa determina y a su vez puede solucionar la actuación irregular que se llegue a presentar en los funcionarios y empleados que presten sus servicios al Estado. El tercer punto alude a la *determinación del presupuesto*. El presupuesto es establecido con la finalidad de planear actividades que realizará el gobierno, para que de esta manera se logre proporcionar a la colectividad un óptimo servicio. El último eslabón que conforma el objetivo esencial es el que señala la *responsabilidad social de gobernantes y gobernados*. Si existen deberes y obligaciones para ambos, y éstos son respetados, con ello obtenemos la integración y al mismo tiempo la convivencia. Al igual que en las actividades privadas, las relaciones públicas adquieren una importancia definitiva en el ámbito de acción estatal.

2.2 CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública Federal cumple sus funciones a través de un conjunto de órganos, que nos sirven de base para establecer la clasificación de la Administración Pública en el ámbito federal

Así, ésta se clasifica en:

I. CENTRALIZADA

II. DESCONCENTRADA

III. PARAESTATAL:

A) DESCENTRALIZACIÓN

B) FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Esta clasificación, conlleva abiertamente a las formas de organización administrativa, que a continuación explicaremos.

2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA (CENTRALIZACIÓN)

Es un sistema político administrativo en el que diversos órganos se agrupan para realizar una parte de la actividad del Estado. En nuestro sistema de centralización federal, los titulares que componen la organización administrativa central son: El Presidente de la República; las Secretarías de Estado; El gobernador del D. F. y el Procurador General de la República.

Si bien la centralización implica que el poder o autoridad se reúna en un centro común, también alude a la "existencia de división del trabajo y de las responsabilidades del Estado."⁸

La Relación Jerárquica.

Los órganos de la Administración pública, se acomodan bajo un orden jerárquico, que como hemos mencionado, parte del Presidente de la República. A la vez que existen esas relaciones de subordinación hacia el poder Ejecutivo, en la centralización se presentan otro tipo de relaciones como las de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República. A través del ejercicio de poderes se determinan los órganos superiores, coordinados e inferiores. Es por ello que la relación jerárquica se manifiesta en todas las formas de organización.

Es necesario asentar que la relación jerárquica no la encontramos específicamente delimitada en ordenamientos legales, sino que surge mediante el análisis de los mismos (Constitución, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, etc). La relación de jerarquía también trae como consecuencia la generación de derechos y obligaciones llamados "poderes" entre superior e inferior cuya denominación es la siguiente:

⁸ ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 105

✓ **Poder de Decisión.** Consiste en orientar la actividad de la Administración, desde tratar cuestiones de mero trámite, hasta el desarrollo de políticas en áreas diversas como la educativa, financiera ; la respuesta al derecho de petición ejercitado por los administrados, etc.

✓ **Poder de Nombramiento.** Este es desarrollado por el Presidente de la República. Se consagra en nuestra Carta Magna como una facultad discrecional para designar a sus colaboradores (Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Procurador General de la República, etc.).

✓ **Poder de Mando.** Consiste en la facultad de ordenar a los funcionarios de grado inferior, la realización de actos jurídicos o materiales. El poder de mando puede ser ejercido en forma verbal o escrita. Esta última se hace a través de memorándums, oficios, circulares, acuerdos, etc.

✓ **Poder de revisión.** Es la facultad que tienen los funcionarios superiores para revisar los actos que realizan los inferiores.

Considero que el poder de revisión no debe ser conceptualizado únicamente como una facultad, sino como una obligación, ya que de este dependerá que el servicio se realice eficazmente.

✓ **Poder de vigilancia.** El objeto principal será supervisar la actuación de sus subordinados, ya que cuando los funcionarios inferiores no realizan su labor adecuadamente, los particulares, que son los afectados directamente, podrán quejarse de la falta cometida, lo que conduce a establecer responsabilidades civiles, penales o administrativas, dependiendo de la gravedad de la falta.

✓ **Poder Disciplinario.** El poder disciplinario adopta las medidas a seguir cuando el funcionario inferior ha incurrido en faltas en el desempeño de su labor. Es decir, establece sanciones hacia sus subordinados, que pueden consistir desde una llamada de atención en forma verbal, apercibimientos, suspensiones, y en el último de los casos hasta el cese del funcionario.

✓ **Poder para resolver conflictos de competencia.** Este poder actúa cuando entre las diversas Secretarías se suscitan cuestiones de competencia, que ellas no podrán resolver., por lo que tendrán que someterse a la decisión del Ejecutivo Federal. Al respecto el artículo 24 de la LOAPF, decreta que tratándose de conflictos de competencia entre las distintas Secretarías o Departamentos Administrativos, el presidente de la República, resolverá a quién corresponde el despacho del asunto a través de la Secretaría de Gobernación.

2.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA (DESCONCENTRACIÓN)

Cuestiones de índole político, administrativo y económico, dan origen al régimen de desconcentración. Paralelamente, la división territorial de los Estados, tuvo su razón de ser en necesidades de carácter político, geográfico, histórico y económico, ya que el poder no debía concentrarse. Es por ello que los gobernantes deciden entregar a los gobiernos locales o municipales, en su caso, una serie de responsabilidades, que abarcan desde simples actos políticos hasta aspectos presupuestarios y de planificación.

En nuestro país, la desconcentración se observa en unidades administrativas, que integran la Administración Pública Federal, estatal o municipal. Algunas de las unidades desconcentradas en nuestra Administración Pública son: La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; El Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública; etc.

A través de la desconcentración se otorgan facultades de decisión y ejecución (limitadas) por medio de una ley o reglamento, hacia un órgano desconcentrado, con el propósito de descongestionar el poder central y acercar la prestación de servicios en lugar donde resida el usuario.. La desconcentración permite que el poder central actúe con mayor eficacia, lo que significa una mayor prontitud en la prestación del servicio, y para tal efecto podrá contar con el manejo autónomo de su presupuesto. Pero cabe señalar que dicha autonomía, no debe interpretarse como un rompimiento del nexo de jerarquía que siempre existirá hacia el órgano superior.

prontitud en la prestación del servicio, y para tal efecto podrá contar con el manejo autónomo de su presupuesto. Pero cabe señalar que dicha autonomía, no debe interpretarse como un rompimiento del nexo de jerarquía que siempre existirá hacia el órgano superior.

Concepto

La desconcentración es una forma de organización administrativa a través de la que se otorgan poderes de decisión y ejecución, (por medio de ley o reglamento) que se limitan a un órgano desconcentrado, con el objetivo de descongestionar el poder central y hacer más cercana la prestación de servicios, tomando en consideración el lugar donde reside el usuario.

La desconcentración permite que el poder central actúe con mayor prontitud en la prestación del servicio, que tenga manejo autónomo de su presupuesto. Aunque, como hemos reiterado, ello no significa un rompimiento del nexo de jerarquía.

Características de los órganos desconcentrados

Entre los principales caracteres de los órganos desconcentrados, tenemos que:

1. Surgen mediante ley o reglamento.
2. Dependen de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
3. Su competencia se deriva de las facultades del poder central.
4. Su patrimonio es el mismo que el de la Federación.
5. Las decisiones de importancia deben ser aprobadas por el órganos del que dependen.
6. Tienen autonomía técnica.
7. No pueden ser órganos superiores, ya que siempre estarán subordinados a otro.
8. Su actividad es diversa.
9. La determinación de su naturaleza jurídica se lleva a cabo mediante el estudio del órgano de que se trate.
10. Ocasionalmente, tienen personalidad propia.

La base legal de este tipo de organismos la podemos encontrar en el artículo 17 de la LOAPF que establece:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estará jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial..."

Como se observa, los órganos desconcentrados son creados para el mejor funcionamiento del poder central, y aunque el numeral en mención, establece que tienen facultades específicas, para resolver la materia de que se trate, siempre estarán subordinados a la administración central.

2.2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL:

A) DESCENTRALIZACIÓN

Atendiendo a la LOAPF en su artículo 3, se encuadra a la descentralización (organismos descentralizados) y a los fideicomisos públicos en la forma de Administración Pública Paraestatal. Por lo tanto, en ella, debemos comprender a los organismos descentralizados y a los fideicomisos públicos.

Hemos venido analizando que la existencia de los organismos que conforman la Administración Pública Federal se justifica por razones de diversa índole (legal, administrativa, técnica, económico, etc).

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal son creadas para auxiliar al poder Ejecutivo en distintas áreas. Pero es importante saber cómo se materializa ese apoyo. En primer lugar las Secretarías y Departamentos de Estado se constituyen en coordinadores de sector, de acuerdo al agrupamiento de entidades paraestatales que previamente ha establecido el Ejecutivo. Esa

coordinación consistirá en llevar a cabo la planeación y en marcar los lineamientos generales en cada área o sector de actividad (comercio, educación, cultura, etc).

El hecho de que se integren diversos sectores , no quiere decir que su estructura y personalidad jurídica se transforme. Al igual que los organismos desconcentrados, si bien es cierto que las entidades paraestatales tendrán patrimonio propio, esto no constituirá razón suficiente para que se desvincule por completo del poder central.

Concepto

Específicamente, la descentralización es la forma que emplea la Administración pública (mediante una ley) con el objeto de realizar actividades que corresponden al Estado, y que son desarrolladas por organismos que tendrán personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.

Base Legal

La Ley Federal de Entidades Paraestatales contiene un capítulo específico acerca de los organismos públicos descentralizados. De los artículos 1 al 13, se establecen los lineamientos generales. Pero es el capítulo II del mismo ordenamiento el que señala propiamente la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados. Por tal razón, consideramos que debemos comentar este capítulo en sus artículos más trascendentes . Así, el artículo 14 establece de manera muy clara el objeto de los organismos descentralizados, el cual consiste en: realizar actividades enfocadas a las áreas prioritarias y estratégicas, prestación de servicios públicos, obtener recursos que sean destinados a la seguridad o asistencia social. El artículo 15 establece los requisitos para la creación de este tipo de organismos: denominación; domicilio legal; objeto; aportaciones para integrar su patrimonio; forma en que se integrará el órgano de gobierno; facultades y obligaciones tanto del órgano de gobierno como del director general; así como los órganos de vigilancia y su régimen laboral.

Una cuestión importante y que no debe dejarse sin consideración es aquella que atiende al órgano de gobierno. El artículo 17 del ordenamiento en mención, determina que el órgano de gobierno es el que se encarga de la administración y está representado por una Junta de Gobierno y un director general, el cual es designado por el Presidente de la República (o si éste lo ordena, podrá ser designado por el coordinador de sector). Finalmente, queremos establecer en qué forma se acredita la personalidad de los miembros que conforman al órgano de gobierno.

El artículo 23 señala que con la exhibición del certificado de inscripción del nombramiento o mandato realizada en el Registro Público de Organismos Descentralizados, es documento suficiente para que se acredite la personalidad.

B) FIDEICOMISOS PÚBLICOS

En materia mercantil, el fideicomiso es un negocio jurídico. De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el artículo 346 dispone:

“En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.”

Es necesario aludir a la materia mercantil, ya que el derecho administrativo utiliza esta institución del fideicomiso en sus principales caracteres.

El fideicomiso adopta el carácter de público cuando es constituido por el Gobierno Federal, Entidades paraestatales, municipios o ayuntamientos, y cuando pretenda destinar un patrimonio público a un proyecto o actividad en beneficio de la colectividad.

Elementos

Del artículo transcrito, podemos interpretar los elementos que conforman un fideicomiso, pero en nuestro caso, adaptaremos estos elementos al fideicomiso público. De este modo, tenemos que los elementos son:

- ♦ FIDEICOMITENTE. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será quien funja como fideicomitente único del Gobierno Federal.
- ♦ PATRIMONIO. El fideicomitente destina ciertos bienes que necesariamente han de conformar un patrimonio. "El patrimonio del fideicomiso público se forma con los bienes del dominio público y bienes del dominio privado de la Federación. La titularidad del patrimonio será ostentada por la institución fiduciaria, que generalmente es una institución de crédito."⁹
- ♦ FIN LICITO. Tratándose del fideicomiso público, el fin a que se contrae es "auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo..." (artículo 47 LOAPF).

Ese apoyo en las áreas prioritarias lo podemos observar concretamente en los siguientes renglones: inversión de fondos públicos, administración de obras públicas (proyectos para construir viviendas), prestación de servicios, producción de bienes para el mercado (fomento a la producción agrícola, etc).

- ♦ FIDUCIARIO. Está representado por la institución de crédito a quien está encomendada la realización del fin que venimos mencionando.

⁹ SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, décima edición, Vol. II, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1981, p 741

- ◆ **FIDEICOMISARIO.** Es la persona o institución que se beneficia con el fideicomiso. Pueden existir varios fideicomisarios para recibir al mismo tiempo o en distintos períodos el beneficio.

Actualmente, existe una gran variedad de fideicomisos públicos que están enfocados a las áreas prioritarias, por mencionar algunos, tenemos: en materia productiva al Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos; en materia económica existe el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, etc.

Es evidente que el incremento de los fideicomisos públicos debe de redituarse en un mayor beneficio a la población, dado que la esencia del mismo, consiste en destinar los bienes públicos para mejoras en las áreas prioritarias.

2.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO

Al enunciar al acto administrativo no debemos entender el hacer, sino lo que se ha realizado, es decir, no nos referimos a la actividad sino al resultado que de ella se deriva.

En el ámbito jurídico, podemos citar como ejemplo de actos, a cualquier tipo de sentencia (civil, penal, etc.), ya que son el resultado de todo un proceso. Por lo tanto, todo acto será el resultado de una manifestación de voluntad y se convertirá en jurídico cuando su propósito sea producir efectos de ese carácter como expropiar.

Ahora bien, el acto administrativo es el que realiza la autoridad administrativa (aunque en ocasiones también las autoridades legislativas o judiciales realizan esta clase de actos).

En estricto sentido, podemos considerar que el acto administrativo es un acto jurídico desde el momento en que se propone producir efectos de derecho. Pero más bien, constituye una categoría especial del acto jurídico. Entonces, siguiendo esta última línea de razonamiento, el acto jurídico será el género y el acto administrativo, la especie.

A través del acto administrativo, la autoridad de este tipo expresa su voluntad al crear situaciones jurídicas individuales que tengan por objeto satisfacer necesidades colectivas. Para que el acto

Jurídico sea también administrativo, se requiere que el efecto jurídico se produzca con un fin administrativo por ejemplo, la expropiación para lograr el ensanchamiento de una calle.

De acuerdo a las ideas expuestas, podemos estructurar una definición del acto administrativo y establecer que es una declaración o manifestación de voluntad hecha por un órgano público con propósito de producir efectos de derecho y satisfacer un interés colectivo.

2.3.1 ELEMENTOS

Observado el acto administrativo en cuanto acto jurídico, o bien como su especie, le son aplicables los elementos esenciales que la doctrina común señala para todo acto: Sujeto, Objeto, Motivo, Fin y Forma.

El sujeto, está representado por la Administración, más como ésta no es persona física, nos vemos en la necesidad de recurrir al sujeto que física y materialmente forma parte de la voluntad administrativa, es decir, al individuo adscrito a la Administración, ya que al ser titular de un órgano de la Administración, estará en aptitud de producir actos administrativos. El objeto, es la producción de efectos jurídicos que puede consistir en crear, reconocer, fomentar, modificar o extinguir situaciones jurídicas en aras de un interés colectivo. El motivo, es el antecedente en que se funda el acto administrativo, o bien, la razón que lo origina. El fin, es el propósito, es aquello que la autoridad pretende lograr por medio de los efectos jurídicos. La forma, será la expresión exterior de la voluntad administrativa, que por lo regular es escrita.

2.3.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De las múltiples clasificaciones que atienden a diversos aspectos del acto administrativo, se decidió enunciar dos de ellas, que son básicas para el estudio de este capítulo. La primera, señala que los actos administrativos se dividen en:

A) SIMPLES Y COMPUESTOS. Esta clasificación se da tomando en consideración la manera en que se forma la voluntad. Los *actos simples*, surgen de los órganos unipersonales. En este tipo de actos, se percibe claramente la voluntad de la Administración y de su titular. Los *actos compuestos*, se generan al reunirse varias voluntades individuales que se convierten en actos colegiales. También *actos compuestos*, son aquellos en los que interviene la voluntad de varios órganos de la Administración.

Al hablar de los actos compuestos, se puede confundir el hecho de que varias voluntades convergen en la producción del acto y esto no se considere como un acto unilateral, pero no es así, ya que debe tenerse en cuenta que la participación de varios individuos u órganos, estará dirigida a emitir una sola voluntad.

B) UNILATERALES Y BILATERALES. El criterio que impera para lograr esta clasificación, es aquel que alude a las voluntades que concurren en el acto. En los actos unilaterales, intervendrá sólo la voluntad de la Administración. En los actos bilaterales, interviene la voluntad de la Administración y la voluntad del particular.

C) DISCRECIONALES Y REGLADOS. Esta clasificación atiende al contenido del acto administrativo. Cuando el acto no se encuentra sujeto a precepto jurídico alguno, estaremos en presencia de un acto administrativo *discrecional*, de modo contrario, se trata de un acto *reglado*.

La actividad reglada, abarca aquellos casos en que una ley ordinaria escrita, una disposición general de grado inferior (pero basada en una ley), una regla de derecho (que aunque no esté escrita se reconozca su observancia general), criterios de una autoridad administrativa superior, indiquen específicamente lo que la autoridad administrativa está obligada a realizar en casos determinados.

La Administración no sólo puede comprender actividad que esté específicamente delimitada en una ley, ya que en ocasiones, ésta no contemplará clara y plenamente lo que la Administración debe

hacer. Pero estas omisiones, no deben constituir un impedimento para que la acción administrativa se produzca y esto es lo que da motivo para que la Administración actúe en forma discrecional.

La segunda clasificación que se analizará es la que divide a los actos administrativos en actos meramente ejecutivos y actos administrativos creadores de derecho.

I. ACTOS MERAMENTE EJECUTIVOS. Son aquellos que aplican un precepto jurídico a un caso particular, sin que se derive de ello el dar surgimiento a otro precepto jurídico. Como ejemplo de esta clase de actos está la ejecución forzosa, el ejercicio de la acción policíaca, la orden para desalojar de escombros una calle, los servicios de asistencia, etc. En estricto sentido, se trata de actos técnicos.

II. ACTOS ADMINISTRATIVOS CREADORES DE DERECHO. Son aquellos que al ejecutar un precepto jurídico superior, crean, a su vez otro precepto jurídico pero de rango inferior del cual se derivan ciertas obligaciones y derechos. Ejemplo de este tipo de actos es el Reglamento, que por un lado, aplica o ejecuta una ley, y por otro crea un derecho dirigido hacia un número menor de casos. Lo mismo sucede con las Resoluciones y las Ordenes, ya que éstas aplican el derecho que se contiene en una ley o en el Reglamento, y al mismo tiempo crean el derecho para el caso concreto.

Otro ejemplo más práctico de este tipo de actos, es la concesión de aguas. En la concesión se otorga el derecho de instalar y aprovechar una determinada obra hidráulica, pero también se adquiere la obligación de prestar el servicio eficazmente.

2.3.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO DEFECTUOSO

El acto administrativo defectuoso es aquel que surge con deficiencias jurídicas, que consisten en el desacuerdo que existe entre el acto administrativo y los preceptos jurídicos que debieron invocarse para su producción.

Técnicamente, el acto administrativo es defectuoso cuando contraría disposiciones de carácter jurídico. En materia administrativa, estas disposiciones condicionan al acto. Por lo tanto, particularidad de ser defectuoso " no será su injusticia...sino su antijuridicidad." ¹⁰

La contradicción que se suscita entre el acto administrativo y su regla de producción no debe ser de carácter absoluto, ya que de ser así, no se trataría de un acto defectuoso sino de un acto arbitrario de la Administración.

Existen varios autores que argumentan que el acto administrativo defectuoso en realidad no existe, o bien que es un acto administrativo aparente. Si bien el acto administrativo defectuoso requiere que la contradicción que se da con su regla de producción no sea absoluta, entonces, se infiere que el acto sí existe y que puede subsanarse el defecto con el que surgió.

2.3.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo constituye la característica primordial de la actividad administrativa. El procedimiento administrativo, será el instrumento que requiere el acto administrativo para desarrollar esa actividad. Pero el procedimiento administrativo, no se contrae únicamente a esta función, sino que puede ser visto desde dos perspectivas. *En sentido amplio*, abarca los trámites y formalidades exigidas para la realización del acto administrativo; o bien, es la facultad que tiene la Administración, en materia jurídica, para procurar que los asuntos públicos marchen regularmente. *En estricto sentido*, el procedimiento administrativo es el instrumento que tiene el particular para hacer las reclamaciones ante la Administración cuando considera que sus derechos o intereses han sido lesionados.

La doctrina administrativa identifica al procedimiento administrativo con las denominaciones de procedimiento gubernativo o jurisdicción administrativa. Esta última denominación surge en función de que "es la propia Administración quien actúa jurisdiccionalmente."¹¹ Al respecto se presenta la

¹⁰ *Ibidem*, p 252

¹¹ ALVAREZ Gendín, Sabino, Tratado General de Derecho Administrativo, Editorial Bosh, Barcelona, España, 1973, pp 533,534

siguiente interrogante: Al realizar la Administración una función jurisdiccional ¿se considera juez y parte? La respuesta es afirmativa, ya que el particular reclama, en primer término ante la propia Administración y es ésta quien tendrá que revisar sus propios actos.

Anteriormente se creía que era necesario que la Administración revisara sus propios actos, ya que se consideraba que si el particular acudía directamente al procedimiento contencioso-administrativo hacía imposible esa revisión, y por otra parte se argumentaba que se evitaban perjuicios de carácter económico que se deriva del procedimiento.

Si bien la revisión de los actos de la Administración, se lleva a cabo a través de los recursos de reposición o jerárquicos (de reposición y alzada) . Cabe destacar que en la actualidad con la reformada Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se elimina la obligación de interponer los recursos mencionados ante la autoridad emisora del acto, facilitándose de esta manera la opción de acudir directamente ante el Tribunal.

El procedimiento contencioso-administrativo es creado para resolver con imparcialidad las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración pública; las cuales se someterán a la jurisdicción del Tribunal Contencioso Administrativo.

Considero que la finalidad principal del procedimiento administrativo es otorgar al particular mayor seguridad en sus derechos . A través de las reglas instauradas en el procedimiento administrativo, el particular conocerá la forma en que debe actuar hacia la Administración y los trámites necesarios para obtener su derecho, y al mismo tiempo, en qué forma se desarrolla la actividad administrativa.¹²

2.4 LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO

Hemos señalado el principio jurídico que se deriva de todo estado de derecho en lo relacionado con la actividad de la Administración. Ahora corresponde analizar la forma en que el particular hace que se cumpla dicho principio, es decir, que los actos de la Administración se sometan al derecho.

¹² URZUA Macías, Efraín, Teoría General del Derecho Administrativo, Imprenta Universitaria, Guadalajara, 1965, p 70

Existen diversas formas de proteger los derechos del particular, entre las cuales encontramos las garantías sociales, políticas y jurídicas; ¹³ siendo éstas últimas las que interesan al estudio del presente apartado.

Las garantías jurídicas tienen la finalidad principal de defender los derechos de los particulares. En esta garantías se vierten dos aspectos:

- a) Un régimen de actuación de la Administración. Lo que constituye establecer los parámetros de actuación, los cuales señalan trámites y procedimientos que se siguen en los actos administrativos.
- b) Establecer la forma de supervisar los actos administrativos (fiscalización).

En las actuaciones de la Administración se presenta la protección de dos intereses, uno privado y otro público. Antiguas teorías establecían que el interés privado y el interés público debían tener igual importancia para la Administración. Pero en la actualidad, es evidente que tal circunstancia no opera, ya que es común observar que ambos intereses se contraponen. Expreso mi opinión en este sentido, basándome en que la función principal de la Administración es la protección del interés público, y, en ocasiones para lograr ese objetivo afecta o lesiona el interés particular.

Cuando el particular percibe que sus intereses han sido lesionados por actos de la Administración, tendrá entonces la posibilidad de cuestionarlos por medio de la impugnación. Por lo tanto, si bien el procedimiento administrativo, en sentido restringido es el instrumento que tiene el particular para reclamar a la Administración los actos que le perjudican, también significa que con el mismo o bien con el proceso judicial, en su caso, se tutelarán los derechos e intereses del particular.

Si el particular logra obtener su reclamo con el procedimiento administrativo, no será necesario que recurra a la vía judicial. Pero si no lo obtiene, podrá hacer uso de esta vía. Ahora bien, ya sea en vía administrativa o judicial, a lo que se procede en primer término es a la revisión del acto reclamado. En vía administrativa se puede dar lugar a la revocación o modificación del acto, y en vía judicial a la revocación. Es importante conocer la denominación que recibe la pretensión tanto en vía

¹³ ALVAREZ Gendín, Sabino. Ob. Cit.

administrativa como en vía judicial. En el primer caso, "se llamará *recurso* (administrativo) y en el segundo se denomina *acción* (contencioso-administrativa)."¹⁴

Cuando con sus actos la Administración produce un perjuicio en los derechos del particular, éste tendrá la facultad de cuestionarlos de acuerdo a los medios que la ley le otorga. Pero se considera que en ocasiones, el particular desconoce dichos instrumentos de defensa, por lo que se concluye que el aparato jurídico mexicano debiera ser más explícito en sus mecanismos de información, para que el particular tenga acceso a su defensa.

¹⁴ DROMI, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1978, p 495

CAPITULO 3

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE INCREMENTAN EL PATRIMONIO ESTATAL VÍA DE DERECHO PÚBLICO

3. PROPIEDAD PRIVADA. NOCIÓN PRELIMINAR

El concepto de propiedad privada no se encuentra definido por la legislación. Sin embargo, ésta señala las reglas para proteger este derecho, incluso frente al propio Estado.

La noción de propiedad abarca todo aquello que pueda tener un valor económico, incluyéndose objetos corporales o incorporeales como los créditos. También se ocupa de aquello que se obtiene en forma originaria o derivada. Esta última forma nos alude a los contratos, leyes o sentencias que decretan ese derecho.

En el primer capítulo se determinó que el Estado de acuerdo a su función requiere de la utilización de bienes materiales para satisfacer las necesidades colectivas o los servicios públicos, y que en ocasiones los bienes que posee originariamente no le son suficientes para lograr su propósito, por lo que tiene que disponer de los bienes que conforman la propiedad privada del administrado.

Históricamente, la propiedad privada mantenía un carácter absoluto que consistía en el libre uso, goce y disposición de una cosa. Es durante el curso de la Revolución Francesa cuando aparecen las primeras críticas a la concepción absolutista de la propiedad. Por otro lado, durante la Primera Guerra Mundial y debido a las destrucciones que se provocaron, el Gobierno procuraba resolver el problema de habitación, limitando la libertad de los propietarios respecto de sus viviendas imponiéndoles la obligación de rentarlas a quienes las necesitaran. Pero es cuando surge la teoría de la función social de la propiedad, cuando va desapareciendo paulatinamente su carácter absoluto.

Si la propiedad siguiera ostentando ese carácter (absoluto) , necesariamente se causaría un perjuicio a los intereses de la colectividad. Para que tal circunstancia no se presentara, fue preciso que se establecieran ciertas restricciones al derecho de propiedad, argumentando el interés social o colectivo.

Tal parece que al expresar la anterior aparentemente se está en contra de la esencia de la presente investigación . Pero no es así, ya que mi propósito no es establecer la preponderancia entre el interés particular y el interés colectivo o social, sino determinar en qué consiste el detrimento que

sufre el particular así como los medios de defensa que posee contra los actos de la Administración, cuando éstos le perjudican.

3.1 LA EXPROPIACIÓN

La doctrina clásica conceptuaba a la expropiación como una compra-venta forzosa. Pero el derecho moderno establece que no es posible seguir sustentando ese criterio, cuestión que considero acertada, ya que no puede compararse el acto administrativo de expropiar con los actos que se producen en materia civil como los contratos. Las bases para emitir esta opinión son, en primer lugar, que no existe la voluntad del particular en el acto de expropiación, es decir, el Estado ejerce su *ius imperium*. Otro fundamento que se otorga para establecer que la expropiación no puede tener naturaleza contractual, o bien no puede adecuarse a un acto en materia civil, es el que señala que la indemnización no ha de conceptuarse como una contraprestación o como un precio que paga el Estado al particular, sino como una compensación o reparación del daño o perjuicio causado al administrado. Por otro lado, si la expropiación se equiparara a una venta forzosa, la Ley señala que en este tipo de contratos, el precio y la cosa que se ha vendido se deben entregar de manera recíproca, lo cual no sucede en el acto expropiatorio ya que para que este supuesto se concretara, la indemnización tendría que otorgarse de manera previa a la ocupación, cuestión que en nuestro derecho vigente no se observa, como lo analizaremos en su momento.

La expropiación es la máxima restricción que puede tener el derecho de propiedad. El principal antecedente en materia jurídica lo encontramos en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, la cual en su artículo 17 estableció que la propiedad es un derecho inviolable y que a nadie se le puede privar del mismo sino existe una "necesidad pública que pueda comprobarse y se otorgue previamente una indemnización."¹⁵

¹⁵ BIELSA, Rafael, *Derecho Constitucional*, quinta edición, Tomo IV, Editor Roque Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1957, p. 354

La anterior manifestación instituye claramente a la expropiación como una limitante al carácter de perpetuidad que tenía la propiedad. Se menciona a la *necesidad pública*; concepto que "la Constitución Francesa decide cambiar por el de *utilidad pública*," y que es adoptado por legislaciones de diversos países incluyendo México.

Otro elemento que se modifica en el concepto de expropiación es el vocablo "previamente" , el cual es sustituido en nuestra Constitución por el término "mediante". Al respecto, considero que el primer término, empleado por el legislador de 1857, otorgaba mayores garantías en cuanto al lapso de tiempo en que se tenía que pagar a indemnización. Aunque diversos tratadistas emiten su opinión en opuesto sentido, argumentando para ello que el vocablo "mediante" implica "simultaneidad" en el pago, esto es, que al momento de presentarse el acto de expropiar, se deberá otorgar la indemnización.

3.1.1 DEFINICIÓN

La expropiación "es un acto administrativo a través del cual el Estado decide imponer al particular la transferencia de la propiedad de un bien, cuando éste sea necesario para la realización de la actividad estatal y exista una utilidad pública, cubriendo al particular una indemnización..."¹⁶

Anteriormente, el fundamento jurídico de la expropiación era la teoría del dominio público, pero el derecho moderno, establece, que si bien la propiedad privada es un derecho que el Estado se reserva en función de su *ius imperium*, la misma no constituye el dominio sino un acto de imperio, por lo que la soberanía de poder es realmente su fundamento jurídico. El Estado, al ejercitar su poder público, decide apropiarse de un bien de propiedad privada; es decir, obliga a un particular a realizar una transferencia que repercute directamente en su patrimonio. Es evidente que el Estado, no puede apropiarse del bien de un particular en forma arbitraria sino que debe fundamentar su decisión, que es la razón misma de su actividad y en la existencia de la utilidad pública.

¹⁶ ACOSTA Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo , Editorial Porrúa, S. A., 1989, p. 432

En cuanto al perjuicio que se ocasiona al particular con motivo de esa decisión, se genera la obligación para el Estado de reparar o compensar a través de la indemnización, la cual se determinará de acuerdo a diversos aspectos que a continuación analizaremos de manera concreta.

3.1.2 ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA EXPROPIACIÓN

Los elementos que debe contemplar el acto expropiatorio son:

1) UTILIDAD PÚBLICA

2) SUJETOS:

a) Expropiante

b) Expropiado

3) BIENES QUE PUEDEN EXPROPIARSE

4) LA INDEMNIZACIÓN

1) UTILIDAD PÚBLICA

El primer supuesto lógico que se requiere para dar surgimiento a la idea de expropiar es la actividad administrativa ya que el Estado de acuerdo a la función que deba realizar, decidirá ejecutar ese acto expropiatorio.

Ahora bien, de manera formal, la primer condición necesaria para realizar el acto expropiatorio es la existencia de una *utilidad pública*. Esta comprenderá todos aquellos aspectos que pretendan satisfacer un bienestar común. Este beneficio ha de ser de carácter público, ya que si se expropiara un bien de un particular en favor de otro, se estaría actuando al margen de la ley. De tal manera, que se deduce "que la expropiación está prohibida a los particulares; ya que aparte de que el beneficio deba ser de carácter público, se trata también de un acto autoritario del Estado."¹⁷ En cuanto a la autoridad que determina las causas de utilidad pública.

¹⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Vigésima Tercera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1991, p. 471,472

De acuerdo al artículo 27, fracción VI, párrafo I de la Constitución se establece que la determinación deberá ser realizada por la autoridad administrativa (*leyes de la Federación o Legislaturas Locales de acuerdo a su jurisdicción*).

Otra característica que presenta la utilidad pública es que debe justificarse, esto es, que la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en simples aseveraciones de la autoridad, sino que ésta debe demostrar que la causa es idónea para llevar a cabo la expropiación. Al respecto, existe un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cual indica que "las autoridades expropiatorias no sólo deben invocar alguna causa de utilidad pública...sino que deben acreditar dicha causa en cada caso..."¹⁸

La legislación debe prever los casos concretos de utilidad pública, y así la autoridad administrativa las aplicará al caso de expropiación de que se trate. Para que se aplique concretamente la causa, es necesario que en el decreto expropiatorio se especifiquen las circunstancias que se presenten en la situación concreta de la expropiación, y comprobar que esas situaciones encuadran en las causas de utilidad pública establecidas por la ley. Por lo tanto, la autoridad que expida el decreto expropiatorio deberá señalar las pruebas que le fueron suficientes para concluir que existe una utilidad pública.

En resumen, la utilidad pública debe abarcar todos aquellos aspectos que redunden en el beneficio de la colectividad. El Estado, al hacer la declaración de utilidad, debe justificar que el bien que ha decidido expropiar es idóneo para satisfacer las necesidades que se originan con motivo de su función esencial.

2) SUJETOS: a) Expropiante b) Expropiado

a) **Expropiante.** Guillermo A. Borda establece que "originalmente, el Estado es quien expropia, pero ese poder, lo puede delegar en los municipios, empresas de Estado, inclusive en los

¹⁸ Ibidem pp. 472,473

particulares, requiriéndose para ellos la autorización por ley o acto administrativo que se funde en una ley.¹⁹

En México, la autoridad expropiante es señalada por nuestra Carta Magna en el artículo 27 fracción VI, párrafo I:

“Las Leyes de la Federación y 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 declaración correspondiente.”

Del artículo en mención se desprende que la autoridad expropiante será el poder Ejecutivo, (la Administración Pública, la cual a través de las Secretarías o Departamentos de Estado, hará la declaración de utilidad pública y realizará materialmente la expropiación.)

b) **Expropiado.** Generalmente, la expropiación recae sobre los bienes que integran la propiedad privada de un particular. Pero el artículo 828 en su fracción VII del Código Civil, determina que el poseedor del bien también puede ser sujeto del acto expropiatorio. Por lo que se concluye que en la decisión del Estado de realizar un acto expropiatorio, no interfiere el hecho de saber si el bien que se expropia es detentado como propiedad o como posesión.

3) BIENES QUE PUEDEN EXPROPIARSE

La primera característica que se manifiesta en la expropiación es que el bien de que se trate, pertenezca a la propiedad privada de un particular. Posteriormente, se requiere que el bien sea adecuado o conveniente para satisfacer una utilidad pública.

¹⁹ BORDA A. Guillermo, Manual de Derechos Reales, Tercera edición, Editorial Perrot, Buenos Aires, República Argentina, 1989, p. 222

Teniendo ambos requerimientos, se deduce que podrán expropiarse todo tipo de bienes (muebles o inmuebles) y derechos (reales o intelectuales).

La expropiación de derechos intelectuales reviste una singular importancia, ya que en la actualidad, por ejemplo, en materia científica los inventos son de gran interés para el Estado ya que representan un notorio beneficio a la colectividad.

Es importante conocer de igual forma, los bienes que no son susceptibles de expropiación. Los bienes que conforman el dominio público no podrán expropiarse, no solamente porque sería difícil establecer la prevalencia entre dos intereses públicos, sino también porque sería inconcebible que la propia Administración ejercitara su poder expropiatorio contra ella. Por otra parte, el dinero tampoco será un bien expropiable debido a que la forma de resarcir el perjuicio causado por el acto expropiatorio es en efectivo, entonces, "no sería lógico argumentar que por haber expropiado dinero se tenga que indemnizar con dinero."²⁰ Otra razón que impide este tipo de expropiación es que para sufragar los gastos públicos, el Estado cuenta con otros medios para lograr fondos, tales como el impuesto.

4) LA INDEMNIZACIÓN

La indemnización ha ocupado siempre una posición central y predominante, ya que trata de evaluar los daños causados al propietario. Así, la indemnización, consistirá en el pago del valor del bien expropiado y tiene por objeto resarcir el daño causado por el Estado hacia el particular con el acto expropiatorio. Si bien la expropiación es un acto unilateral del Estado, ello no le exime de otorgar al particular la indemnización. La indemnización es contemplada por nuestra Carta Magna en su artículo 27 párrafo segundo:

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

²⁰ GARCIA Oviedo, Ob. Cit., p. 447

El término que se utilizó anteriormente era el de "previamente", pero es el legislador de 1917 quien decide hacer la modificación por el de "mediante", lo que trajo como consecuencia el surgimiento de diversas confusiones. Por un lado, algunos autores opinan que éste último nos sigue remitiendo en cierta forma al carácter previo que debe contener la indemnización, mientras que otros señalan que puede implicar la simultaneidad entre el acto expropiatorio y la indemnización (cuestión que hemos citado).

Los criterios emitidos por la Suprema Corte al tratar de precisar la interpretación que se debe hacer respecto de dicho vocablo, tampoco han sido afines, ya que por una parte se menciona que el término "mediante" debe entenderse como simultaneidad; en otra ejecutoria se sostiene, que "el pago de la indemnización podrá realizarse con posterioridad al acto expropiatorio."²¹ Estimo conveniente que para otorgar mayor garantía al particular en lo que concierne a la época de pago de la indemnización, nuestra Carta Magna debiera seguir conservando el carácter "previo" que contenía ya que éste no da lugar a realizar diversas interpretaciones como el actual término.

Condiciones que debe reunir

1) Época de pago.

La época de pago de la indemnización no deberá ser incierta o aplazarse, ya que con ello considero que se causaría al particular un doble perjuicio. El primero, consistente en la suspensión de alguno de los atributos que genera el derecho de propiedad (uso, goce y disposición), el segundo en la falta de pago del importe del bien expropiado. Al respecto, la Ley Federal de Expropiación (Diario Oficial 22 de Diciembre de 1993) en su artículo 20 determina claramente el período en que deberá pagarse la indemnización :

²¹ Ibidem p. 474

“La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación...”

Cabe destacar que anterior a la reforma de la Ley en mención, el plazo en que la indemnización debía cubrirse se extendía hasta diez años, cuestión que evidentemente afectaba al particular, ya que de acuerdo a la Ley, en ocasiones tenía que esperar este gran lapso de tiempo; situación que se modifica de acuerdo a la citada reforma, ya que esta agiliza la impartición de justicia al reducir radicalmente el término.

2) El pago.

El pago deberá realizarse en *moneda nacional sin perjuicio de que se convenga su pago en especie* (art. 20 L. F. E.).

Es necesario que el pago se realice en dinero en efectivo, ya que generalmente es el forma en que se efectúan estas operaciones, salvo que el expropiado, como establece la ley, esté de conformidad con la Administración y se decida que el pago se efectúe en especie.

3) Precio de la indemnización.

El artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución determina que el precio se fijará de acuerdo al valor fiscal que tenga manifestado el bien expropiado en las oficinas catastrales o recaudadoras. El mismo artículo señala que el valor fiscal del bien puede haber sido determinado de dos formas: a) Por manifestación del propietario; b) Por el simple pago de contribuciones sobre esa base (modo tácito).

Por su parte el artículo 10 de la Ley Federal de Expropiación, reafirma las reglas citadas para fijar el precio de la indemnización al establecer que “el precio que se fijara como indemnización por el

bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras."

4) La indemnización debe ser integral.

La integridad que se adjudica a la indemnización, significa que éste debe comprender (con independencia del pago del bien expropiado) el pago de los daños que se hayan ocasionado con el procedimiento expropiatorio. Daños que deben derivarse del acto expropiatorio en forma inmediata y directa; es decir, no se deberán tomar en cuenta situaciones de carácter personal o afectivo ni ganancias que se hubieran obtenido si el acto expropiatorio no se hubiese llevado a cabo.

Concluyendo, la indemnización no puede ser conceptuada como el pago de un precio que se deriva de una compraventa forzosa, ya que como se analizó, en el acto expropiatorio no existe la voluntad del particular, sino que éste se tiene que subordinar al poder público. Por otra parte, es evidente que la importancia de la indemnización consiste en otorgar mayores garantías al particular expropiado, propósito que sólo puede consolidarse si la Administración la otorga en la época de pago establecida por la Ley ordinaria o Leyes secundarias, ya que de otra manera, si esto no se lleva a cabo, al detrimento que se ocasiona al particular en su patrimonio se agrega un nuevo perjuicio que consiste en la entrega extemporánea de la indemnización.

3.2 PROCEDIMIENTO PARA EXPROPIAR

El procedimiento se encuentra regulado por la ley de expropiación (D. O. 22 diciembre, 1993). Se inicia cuando el Ejecutivo Federal realiza por medio de la Secretaría o Departamento que corresponda un estudio sobre el bien que requiere expropiar u ocupara de manera temporal, para saber si reúne las características que cubran una utilidad pública. En tal caso, realizará la declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio mediante **decreto** que se publicará en el Diario Oficial de la Federación (arts. 3 y 4). Ese decreto deberá notificarse

personalmente al particular, pero cuando se desconoce su domicilio, se tendrá como notificación personal una segunda publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación. Si el particular no está conforme con la declaración, tendrá la posibilidad de impugnarla con el recurso administrativo de revocación, en cual se tramitará dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, el cual se sustanciará ante la Secretaría o Departamento administrativo que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio según se disponga (arts. 5 y 6).

El artículo 7 señala que cuando el particular no haya hecho valer el recurso administrativo de revocación, o bien que si lo tramitó fue resuelto en su contra; entonces la autoridad administrativa procederá a la ocupación del bien o a imponer la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

3.3 LA NACIONALIZACIÓN

La nacionalización es otro procedimiento que el Estado emplea para satisfacer un interés público, cuando los bienes, derechos o actividades que requiere pertenecen o son realizadas por una empresa privada. Al igual que la expropiación, la nacionalización es también una forma por la cual el Estado causa un perjuicio al patrimonio de una persona o personas que conforman una empresa. Al respecto, es necesario mencionar que "los empresarios no solo pueden ser las sociedades...sino también las personas físicas, el Estado, etc..."²²

La nacionalización ha sido considerada como un procedimiento particular de expropiación ya que adopta de ésta los principales caracteres, o bien establece los mismos lineamientos que utiliza el Estado para lograr la satisfacción del interés público. En estricto sentido, la nacionalización es el ejercicio del poder público para transformar una empresa privada en pública.

²² Diccionario Jurídico Mexicano, Quinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa S. A. , México, 1992, p. 1262

En amplio sentido, implica la "transferencia de la propiedad; organización de empresas nacionales o estatales, regulación de su funcionamiento, etc." ²³

3.3.1 ANTECEDENTES

Las nacionalizaciones comienzan a manifestarse en la Revolución rusa de 1917, alcanzando a extenderse hacia una gran parte de la economía de ese país. En este período la nacionalización operaba sin mediar indemnización alguna, lo que motivó la creación de grandes empresas estatales.

En Europa, entre los años 1919 y 1939 se inician paulatinamente algunos procesos de nacionalización (transportes aéreos y radio) , lo que marca el comienzo de la política del intervencionismo estatal y un avance en lo referente a la indemnización, ya que comienzan a surgir criterios para su determinación. En Francia, se utilizaron frecuentemente dos caminos para establecer la indemnización: a) A través de reglas emitidas por el legislador y 2) Mediante un poder discrecional conferido a la Administración; aunque en casos especiales (señalados por sus propias leyes) existían comisiones para tal efecto.

En Irán, cuando se realizó la nacionalización de la industria petrolera, la indemnización se dejó en manos del Parlamento que la decretó por mayoría de las dos Cámaras. Lo que en realidad se pretendía, era que la indemnización fuera fijada a través de negociaciones que directamente llevaran a cabo el Gobierno y las Empresas afectadas por la nacionalización.

En México, el antecedente más remoto que tenemos de la nacionalización lo constituye la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 y la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero.

El primer ordenamiento tuvo su origen debido a las políticas eclesíásticas imperantes que pretendían que el clero siguiera concentrando en sus manos una gran proporción de propiedad raíz, ya que eran escasas las ocasiones en que se realizaran ventas a los particulares, respecto de los bienes pertenecientes a la iglesia, lo que trajo como consecuencia que el erario no percibiera los derechos que se derivan de las traslaciones de dominio. Al dictar esta Ley, el Gobierno se propuso dos objetivos concretos:

²³ GARCÍA Oviedo, Ob. Cit. p 340

a) Poner en movimiento la propiedad raíz (desamortizar) y b) Regularizar el aspecto tributario. Pero lejos de conseguir dichos propósitos, la ley produjo que las fincas de mano muerta pasaran a poder de los denunciantes, que principalmente eran gente acomodada, y en virtud de que no se estableció un límite para su adquisición, los denunciantes compraron grandes extensiones. Así, la desamortización fomentó de manera directa el latifundismo.

Por lo que respecta a la *Ley de Nacionalización de los bienes del clero*, es evidente que éste no se conformó con las disposiciones gubernamentales que le afectaban en gran medida, por lo que planeó una lucha para retrasar la desamortización. El dinero que el clero percibía por la venta de sus propiedades lo empleaba para promover la guerra civil, lo que motivó que el gobierno liberal de Benito Juárez expidiese una ley en la que se determinaba la nacionalización de los bienes del clero. Las principales cuestiones tratadas en este ordenamiento fueron: que todos los bienes de la iglesia entraran al dominio de la Nación; que "ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrían hacerse a los ministros de culto en bienes raíces."²⁴; se declaró la separación entre la Iglesia y el Estado.

El impacto que causó esta legislación se proyectó básicamente en el ámbito político. En materia jurídica, el Gobierno se subrogó en los derechos que tenía el clero sobre las fincas desamortizadas.

3.3.2 CONCEPTO

La doctrina administrativa otorga una gama de conceptos emitidos por juristas de diversos países, pero estimo que el otorgado por Bernard Chenot trata los rasgos más sobresalientes que en materia jurídica pueden derivarse de la nacionalización: "La nacionalización es una transferencia de propiedad de un patrimonio privado a la colectividad pública y la organización de una nueva forma de gestión que sustrae una empresa de la iniciativa privada para hacer de ella una empresa pública."²⁵

²⁴ KONSTANTIN, Katzarov, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, (traducción y apéndice sobre el Derecho Mexicano por Héctor Cuadra Moreno), Instituto de Derecho Comparado, UNAM, Imprenta Universitaria, México, D: F., 1963, p. 644

²⁵ VIDAL Perdomo, Jaime, *Nacionalizaciones y Emergencia Económica*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 1884, p. 52

Como en la expropiación, en la que no existe la voluntad de otorgar la propiedad al Estado, en la nacionalización tampoco se manifiesta esa intención por parte del empresario para transferir el patrimonio privado (o las acciones); pero el Estado decreta esa transferencia en función de la facultad que le confiere la Constitución en materia económica.

En cuanto a la transformación de régimen , es claro que el Estado al decretar la nacionalización, produce un cambio en la organización de la empresa con lo que se hace patente la necesidad de una modificación de régimen privado a público.

3.3.3 OBJETIVO

Es evidente que la nacionalización surge en aquellos Estados en los que la propiedad privada ha perdido su carácter inviolable y absoluto, esto es, que la potestad del Estado para ordenar la economía nacional será preponderante (cuando se pretenda la satisfacción de intereses públicos), lo que se traduce en hacer colectivos los medios de producción.

El objetivo principal que sustenta a la nacionalización es conseguir el mejor manejo de la economía nacional, por lo que se deduce que alcanza mayores dimensiones que las expropiación, por ello fija su atención en colectivizar empresas de importancia.

Así, podemos concluir que la nacionalización implicará tres acciones:

- ◊ El cambio de titular sobre bienes o empresas;
- ◊ Como consecuencia de esa modificación, el régimen al que estarán sometidos no será más el derecho privado sino el público.
- ◊ La nacionalización se considera como el medio empleado por el Estado para adquirir el dominio de determinados bienes o empresas, con lo que se causa un perjuicio en el patrimonio de la empresa en cuestión.

3.3.4 PROCEDIMIENTO PARA NACIONALIZAR

El procedimiento para nacionalizar es regulado por la Ley de Nacionalización (D.O. 31 de diciembre de 1940) en los artículos 19 a 26 respectivamente.

El ejercicio de las acciones a la Nación en los casos de nacionalización, corresponderá a Ministerio Público.

El procedimiento se inicia con el conocimiento que Ministerio Público tenga acerca de algún bien susceptible de nacionalizar. La forma en que se entera de la existencia de dichos bienes es a través de la denuncia que un particular realiza. Posteriormente, solicita datos del Registro Público de la propiedad. Si de acuerdo a los datos obtenidos, se deduce que el bien es nacionalizable, entonces presentará una demanda ante el juzgado de Distrito en materia civil. El escrito sigue la forma legal establecida para toda demanda (numeración y narración de hechos, fundamentos legales, etc.) El término para la contestación será de seis días. Si existen excepciones se harán valer en la contestación. En el auto de admisión, se dará fecha de audiencia de pruebas y alegatos.

Si para acreditar un hecho, las partes deciden rendir pruebas testimoniales o periciales, deberán anunciarse con cinco días de anticipación al señalamiento de la audiencia, debiendo cubrir el requisito de exhibir las copias del cuestionario que absolverán los testigos o bien los peritos. El juez ordenará que se entregue a la contraparte de quien haya promovido la prueba una copia del cuestionario mencionado para realizar verbalmente las preguntas en la audiencia.

La audiencia se inicia con la fijación de las cuestiones tratadas en los escritos de demanda y contestación; en el acto, se manifiestan los puntos de controversia así como aquellos que hayan sido confesados.

Realizado el debate, el juez decidirá sobre la admisión de pruebas que se hayan ofrecido. Por último se escucharán los alegatos de las partes y serán citados para sentencia, la cual será pronunciada en un término de diez días.

Es importante señalar que la Ley no se ha encargado de definir específicamente la acción de nacionalización, ni tampoco su naturaleza. Sin embargo, ésta puede ser conceptuada de dos formas:

- 1) Como medio para que la Nación obtenga la propiedad de una cosa;
- 2) Como reivindicación de lo que por Ley corresponde a la Nación y que se encuentra en posesión de otra persona.

3.3.5 NACIONALIZACIONES EN MÉXICO

La nacionalización no remite propiamente a un acto jurídico, pero sí a un cambio de régimen de ciertos bienes. Sin embargo, se puede referir al hecho de que una actividad sea realizada únicamente por el Estado.

En México, las nacionalizaciones más importantes se han llevado a cabo a través de la figura jurídica de la expropiación. Concretamente señalaremos algunos decretos y acuerdos en los que se nacionaliza a través de la expropiación.

En primer término, tenemos que una de las nacionalizaciones de mayor relevancia en nuestro país, se llevó a cabo mediante el decreto que expropió en favor de la Nación los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras.

Otro caso de nacionalización es el que se refiere a los Ferrocarriles Nacionales de México, el cual adoptó el aspecto de una expropiación, ya que se efectuó mediante el "acuerdo que expropia por causa de utilidad pública, los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., de 23 de junio de 1937..."²⁶ Cabe señalar que en la actualidad esta empresa forma parte del proyecto de privatización que se ha venido gestando desde 1992, el cual a su vez incluye a los puertos, aeropuertos y telecomunicaciones.

La nacionalización de la industria eléctrica, reviste una característica distinta a los casos mencionados, ya que no se aludió a la figura expropiatoria para efectos de nacionalizar, sino que el Estado adquirió a través de compraventa la mayoría de las acciones de la empresa. En la actualidad, el párrafo VI del artículo 27 Constitucional reafirma que *"corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares."*

La nacionalización de los bancos privados se efectuó mediante decreto expropiatorio en el que se utiliza el vocablo "nacionalizar" para reservar la actividad bancaria al Gobierno Federal. Pero como es sabido, actualmente dicha actividad ha sido puesta nuevamente a disposición de la iniciativa privada. Con la nacionalización, el Estado pretende evitar que surjan problemas en la prestación de un servicio público cuando éste se encuentra en manos de la iniciativa privada, lo que se traduce en una mejor organización y funcionamiento de la empresa de que se trate, aunque con ello no se deje de causar un perjuicio patrimonial a la empresa que venía prestando el servicio.

3.4 LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LOS INTERCAMBIOS ECONÓMICOS

La intervención del Estado en la economía se manifiesta a través de la política económica, la cual se desarrolla mediante diversos mecanismos, que pueden consistir desde la simple intervención en alguna actividad económica hasta el establecimiento de restricciones de actividades realizadas por empresas privadas, o bien en la reserva de actividades que el Estado decreta lo que constituye legalmente el monopolio.

A través de la política económica, el Estado planifica las actividades, que son reguladas por el Derecho, ya que la Ley es el instrumento que justifica la intervención del Estado. La planificación es uno de los elementos que integran la Rectoría, la cual entraña la facultad del Estado para dirigir los asuntos económicos del país. Esta facultad es el resultado de todo un proceso histórico que para mayor comprensión explicaremos.

El Estado ha asumido diversas posturas en materia económica. Así, tenemos que en el régimen del *liberalismo económico* las autoridades estatales podían intervenir en los asuntos de esta clase, únicamente en aquellos casos en que se suscitaban conflictos que perturbaran la paz pública. Es en esta etapa cuando al Estado se le calificó como Estado-gendarme, ya que sólo ejercitaba una función de policía (vigilancia). Con esta doctrina del liberalismo económico se produjo una desigualdad económica entre la clase social fuerte sobre la clase social débil, ya que la primera detentaba la

²⁶ KONSTANTIN, Katzarov, Ob. Cit. p. 655

propiedad de los medios de producción mientras que la segunda contaba solamente con su fuerza de trabajo.

Para desaparecer la desigualdad imperante entre una y otra clase, el Estado adopta una nueva actitud consistente en la protección hacia la clase social débil o clase trabajadora. Es así como surge el intervencionismo estatal, en el cual el Estado se convierte en protector e impulsor del mejoramiento económico y social.

El intervencionismo estatal no se presenta como una forma de eliminar la libertad económica sino que solo la condiciona al seguimiento de los objetivos establecidos, para lograr de esta manera terminar o por lo menos atemperar los abusos cometidos por la clase acomodada hacia la clase trabajadora.

De este modo es como se desarrolló la Rectoría económica del Estado, que en la actualidad no nos alude a la función de vigilancia que caracterizaba al Estado en el régimen del liberalismo. La Rectoría más bien, tratará de las funciones de dirección, gobierno y mando, aspectos que derivan en la facultad para determinar las normas aplicables a las actividades económicas estatales.

Es por ello que la Rectoría estatal y el intervencionismo económico son dos términos que no pueden prescindir uno respecto del otro, ya que el primero nos señala la normatividad para las actividades desarrolladas por el Estado en materia económica, mientras que el intervencionismo encierra la facultad que tiene el Estado para participar en los intercambios económicos.

3.4.1 DEFINICIÓN

La intervención del Estado en la economía "Es la facultad que tiene el Estado para participar en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de... bienes y servicios."²⁷

Como hemos visto, la intervención estatal se manifiesta a través de la política económica, que emplea diversos mecanismos, por ejemplo en el área de los servicios públicos (correos, electricidad, abastecimiento de agua, etc.). Pero la intervención no solo contempla a los servicios públicos, sino

²⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Quinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 2700

también incluye restricciones para realizar ciertas actividades que de manera exclusiva pertenezcan al Estado, como la acuñación de moneda, explotación de petróleo y el abasto de energía eléctrica como hemos visto.

3.4.2 FUNDAMENTO LEGAL

La facultad del Estado para intervenir en la actividad económica del país o actividad rectora, se encuentra reglamentada por la Constitución en los artículos 25, 26, 28 y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F.

De manera complementaria, existen diversas disposiciones como la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, Ley de Monopolios, Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera, Ley de Inversiones Extranjeras, etc. Así como todas aquellas que se deriven de las actividades en las que participe el Estado (energéticos, minería, agricultura, etc.).

CAPITULO 4

EL DETRIMENTO PATRIMONIAL DEL PARTICULAR Y LOS MEDIOS DE DEFENSA FRENTE A LA ADQUISICIÓN DE BIENES HECHA POR EL ESTADO MEXICANO

4. EL DETRIMENTO PATRIMONIAL

Ciertamente, el Estado tiene razones suficientes para decidir que un bien mueble o inmueble se requiere para satisfacer necesidades colectivas, pero ello no indica que el particular deba otorgar libremente los bienes que integran su patrimonio, es decir, al Estado le corresponderá comprobar que efectivamente el bien o empresa de que se trate sean adecuados para la realización de sus funciones.

De esta forma, el detrimento patrimonial, consiste en el perjuicio que se ocasiona a un particular o a una empresa (expropiación en el primer caso y nacionalización en el segundo) con motivo de una decisión estatal. El perjuicio de carácter patrimonial no sólo contempla los casos en que el Estado expropia en forma total ciertos bienes, sino también incluye aspectos de ocupación temporal (total o parcial), o limitaciones que impone al derecho de dominio. Así, se infiere que el Estado no debe actuar más allá de lo que requiere para la consecución de sus fines lo que representa una cuestión muy importante, en los casos de defensa del particular, ya que en ocasiones, éste ignora que su propiedad no siempre será objeto de una expropiación total, sino que de acuerdo al caso específico, podrá requerirse únicamente de una ocupación temporal o de una limitación al derecho de dominio.

En lo que concierne a la nacionalización, el perjuicio patrimonial se produce cuando el Estado, con fundamento en las atribuciones que en materia económica le confiere la Constitución, decide intervenir en la economía del país nacionalizando empresas de importancia pertenecientes al sector privado, lo que obliga a la iniciativa de este tipo a transferir la propiedad de los bienes que integran su patrimonio con lo cual se causa el mencionado detrimento patrimonial.

En países como Polonia, Rumania, Hungría, y Bulgaria, se dictaron leyes y decretos en los que se estableció que los propietarios afectados por una nacionalización debía recibir una compensación, la cual en la mayoría de los casos era de valor inferior al que correspondía a sus bienes.

Por otra parte, algunos autores, sostienen una posición de defensa de la propiedad privada y señalan que en los países en los que se contempla el pago de indemnización a particulares desposeídos, se ve claramente la existencia de un reconocimiento al *principio de respeto de la propiedad privada*.

En México, al decretarse la nacionalización de empresas de importancia, no se establece la obligación de otorgar esa compensación, aspecto que jurídicamente se da en contra de los intereses del particular y que debiera corregirse, ya que al igual que en la expropiación se causa un verdadero perjuicio que debe ser necesariamente resarcido. Sin embargo, hay criterios que se sostienen a favor de que el Estado no otorgue la indemnización, argumentando que si se decidiera optar por ésta, es evidente que sería tarea difícil para el Estado establecer los parámetros para determinarla, ya que sería tanto como poner límites a sus propias atribuciones.

El objetivo primordial del Estado al nacionalizar es asegurar el equilibrio social, y a su vez planificar la economía, funciones que no le permiten detenerse a analizar el perjuicio que en forma directa causa al sector privado empresarial.

4.1 LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES DEL EXPROPIADO

Las garantías jurisdiccionales del expropiado se encuentran directamente relacionadas con todos aquellos principios jurídicos que rigen a la figura jurídica de la expropiación. De tal manera, en este apartado, se explicarán esos principios, que siguen la forma de garantías que al aplicar el derecho deberán respetarse para no causar perjuicios al particular expropiado.

Debemos recordar que para que el acto expropiatorio se produzca es menester que exista una causa de utilidad pública, es así como surge la primer garantía que se otorga al particular.

La causa consiste en que la autoridad expropie bienes a un particular para entregarlos a una entidad pública, lo cual indica que se propugna por un interés público, ya sea que derive en obras y servicios públicos que vienen a constituir de manera plena la causa expropiadora.

Para la existencia de la utilidad pública se deben reunir las siguientes características:

- a) Que los bienes sean afectados a la actividad del Estado (causa expropiadora).
- b) Que la satisfacción de una necesidad social haya sido determinada como causa de utilidad pública por el legislador.

c) Que la autoridad administrativa compruebe que exista la utilidad. Para demostrarlo, la autoridad debe otorgar pruebas que se basen en datos objetivos y ciertos, es decir, no debe hacer apreciaciones de tipo subjetivo. No por tratarse del Estado y éste ejercer un poder soberano, deba entenderse que la utilidad pública exista por el solo hecho de su declaración. Por lo que, desde mi punto de vista es también una garantía que la autoridad demuestre que efectivamente se está en presencia de una utilidad pública y que se procederá al acto expropiatorio.

En la garantía que venimos analizando, se contemplan otros derechos que el expropiado posee y que toman el carácter de obligación para la autoridad. En este orden de ideas, tenemos que *la utilidad pública debe ser calificada por una ley de carácter formal* (emanada del Congreso) y no material como sería un reglamento; debe ser declarada por el Ejecutivo de la Nación (a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos). En el derecho positivo mexicano, la calificación de la utilidad pública se verifica a través de la Ley de Expropiación, ya que en su artículo 11 determina las circunstancias en las que procederá la expropiación. La aplicación de esos supuestos a la realidad corresponde al Ejecutivo de la Nación, es decir, declarar cuándo en un caso específico existe la utilidad pública; declaración que atenderá a dos momentos:

a) *Cuando la Administración verifica que efectivamente exista una necesidad general.* En otras palabras, examina si se está en presencia de alguno de los supuestos contemplados por el artículo 1 de la Ley de la materia; (el establecimiento de un servicio público, apertura o ampliación de calles, la construcción de calzadas, puentes y caminos; el embellecimiento y saneamiento de poblaciones y puertos, construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos, etc.).

b) *Cuando la autoridad identifica los bienes que reúnen las características necesarias para la satisfacción del interés social.* La formalidad que sigue la declaratoria, como hemos visto, se constituye por el acuerdo que se publica en el Diario Oficial de la Federación y que será notificado personalmente a los interesados (art. 4 L.E.).

4.1.1.1 LA INTERPRETACIÓN DE LA UTILIDAD PÚBLICA EN EL ACTO EXPROPIATORIO

Con el actual concepto jurídico que tenemos de la propiedad como función social y no como derecho absoluto), es claro que la utilidad pública no debe tener un alcance restringido (destinar el bien expropiado a un servicio público), sino que debe contemplar otros aspectos a saber:

I. RAZONES DE INTERÉS SOCIAL. El Estado, como órgano destinado a satisfacer necesidades colectivas tiene la obligación de impedir que la propiedad se mantenga sin movimiento, fomentando la productividad de bienes del particular con lo que debe obtener un bienestar general (equilibrio y avances económico-sociales), pero se observa en la realidad nacional que en muchas ocasiones el Estado no atiende de manera primordial a esas necesidades sociales sino a intereses particulares.

II. RAZONES DE UTILIDAD SOCIAL. La expropiación que se realiza teniendo como razón la existencia de una utilidad social, tendrá por objeto la satisfacción de las necesidades de las clases sociales marginadas o económicamente débiles.

III. RAZONES DE INTERÉS NACIONAL. En este caso, la expropiación atiende a los casos en que el Estado debe mantener la paz pública, lo que por ende conlleva al bienestar de la colectividad. Las razones de interés nacional son determinadas en la Ley de Expropiación en su artículo 1, fracción V (trastornos graves, epidemias, terremotos, etc.).

Quiero enfatizar, que de ningún modo deberá marcarse una línea divisoria entre cada uno de los aspectos señalados, sino por el contrario deben considerarse como elementos que se interrelacionan para determinar la utilidad pública.

El artículo 27 Constitucional, al establecer que las expropiaciones sólo se llevarán a cabo por causa de utilidad pública, se comprende que ésta se interpretará en su más amplio sentido que abarca los aspectos asentados.

4.1.2 LA INDEMNIZACIÓN

La indemnización es otra de las garantías que se otorgan al expropiado. Lo más adecuado en cuanto a su pago es que se realice en el momento preciso de la posesión del bien o a consecuencia del acto expropiatorio. Pero en la práctica, se observa que el particular tiene que enfrentarse muchas veces a la falta del cumplimiento por parte de la Administración, requiriéndole a través de procedimientos ese resarcimiento.

De lo anterior, se infiere que para que esta garantía sea efectiva debe tener como principales características ser real y oportuna. El monto debe ser acorde a los criterios que la Ley establece (valor fiscal o avalúo) para su determinación y realizarse en el lapso de tiempo establecido para tal efecto. Si bien el valor fiscal y el avalúo son las formas establecidas por nuestra Constitución para fijar la base y así determinar el monto, no podemos considerar que esos criterios sean limitantes, por lo que se contempla la posibilidad de que el particular y el Estado lleguen a un acuerdo sobre ese punto, o bien que a través de procedimientos judiciales, como hemos mencionado, se beneficie al expropiado otorgándole el derecho de ejercitar ciertos recursos para obtener la indemnización.

Por otra parte, hay casos en que el Estado expropia para cubrir una urgente necesidad pero su capacidad económica no le permite hacer el pago en forma inmediata, es entonces cuando se determina que el pago se realice de acuerdo a las posibilidades del Estado.

4.1.3 EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL (LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA)

La garantía de previa audiencia consagrada por el artículo 14 Constitucional no ha sido determinada como uno de los requisitos que señala el artículo 27 del mismo ordenamiento para llevar a cabo el procedimiento expropiatorio, por lo que se ha considerado que en materia de expropiación esta garantía no rige. Al respecto, existe el criterio jurisprudencial (Tesis Jurisprudencial 48. Apéndice 1917-1975. Primera Parte, Pleno, p.112.) en el que se ha dictaminado que "En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución

Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente 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."

Por otro lado, la naturaleza propia del acto expropiatorio hace suponer que en la mayoría de los casos la expropiación obedece a situaciones urgentes en las que se requiere de una decisión rápida, lo cual no podría llevarse a cabo si se diera intervención a la autoridad judicial.

De este modo, observamos que una de las formas que pueden ser empleadas por el particular para inconformarse con el acto estatal (acto de autoridad) que le perjudica es a través de el recurso administrativo de revocación pero estimo, que el recurso de ninguna manera constituye la garantía de previa audiencia, ya que no es un procedimiento con todas las características formales de que debe componerse. Aunando a esta circunstancia, el hecho de que Nuestra Carta Magna no incluye entre las condiciones indispensables para la procedencia de la expropiación la previa audiencia del particular afectado, por lo que jurídicamente se afirma que en materia expropiatoria esta garantía no rige.

4.1.4 EL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN

El expediente de expropiación constituye una garantía de seguridad jurídica que consiste en la inviolabilidad de la propiedad privada. A través de su tramitación e integración se justifica la necesidad de privar al particular de los bienes que integran su propiedad, evitando en esta forma, que el Estado realice expropiaciones injustas tales como en la invocación de una causa de utilidad pública, sabiendo que el bien objeto del acto expropiatorio no es adecuado para cubrir la necesidad que impere.

El expediente es tramitado por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal (artículo 3 L.E.) y tiene como finalidad demostrar que el bien que se expropia es idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública. Debe contemplar los puntos siguientes:

- * Descripción del bien a expropiar
- * Estudios técnicos (proyectos, planos, etc.) que demuestren la idoneidad del bien.

A través de la integración del expediente quedan individualizados los bienes objeto de la expropiación, con lo que se logra su identificación plena, con la finalidad de que el particular no llegue a tener la confusión de que su bien inmueble esté o no comprendido en la declaratoria de expropiación.

4.2 RECURSOS CONTRA EL ACTO DE EXPROPIAR

En materia jurídica, todo recurso tendrá por objeto impugnar o combatir una resolución judicial que perjudique en alguna forma los intereses de una persona. La doctrina distingue tres clases de recursos: a) Ordinarios; b) Extraordinarios y c) Excepcionales.

a) Los Recursos Ordinarios.-

Dentro de los recursos ordinarios que posee el particular agraviado se encuentran los siguientes: apelación, revisión, queja y reclamación. Se considera que el más importante es el primero de ellos. De este modo, estimo que es necesario señalar sus principales rasgos.

* A través de este recurso, la parte agraviada por una resolución judicial, pide que se examine el proceso así como las violaciones que se hayan cometido en el procedimiento. El resultado que emite la autoridad al examinar el proceso, tiene como principales consecuencias revisar, confirmar,

ESTA TIENE QUE SALIR DE LA BIBLIOTECA

modificar o revocar la resolución impugnada, o bien ordenar la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad." ²⁸

b) Los Recursos Extraordinarios.-

El primer requerimiento que se exige para poder dar trámite a los recursos extraordinarios es que los motivos que hayan dado lugar a su interposición, se encuentren regulados por las leyes procesales. Específicamente, los recursos extraordinarios se contraen al estudio de las cuestiones jurídicas.

"En diversos países, a excepción de México el recurso extraordinario por excelencia es el de casación, con el cual se examina la legalidad de la actuación del juzgador, tanto en el procedimiento como en la sentencia." ²⁹ Si se le da curso legal, tendrá como efecto principal la anulación del fallo y reponer el procedimiento o bien, pronunciar una nueva sentencia. Decimos que México se exceptúa de hacer uso de este recurso ya que fue absorbido en su totalidad por el juicio de amparo contra resoluciones judiciales.

c) Los Recursos Excepcionales.-

"El recurso excepcional opera para aquellas resoluciones judiciales que han sido conceptuadas como cosa juzgada. Diversos ordenamientos establecen al recurso de revisión como un recurso excepcional. La revisión tiene lugar cuando con posterioridad al pronunciamiento de una resolución firme, surgen nuevas circunstancias que desvirtúan la motivación del fallo." ³⁰ Por ejemplo, cuando aparecen documentos que producen la invalidación de las pruebas en que se haya apoyado la resolución.

²⁸ Ob. cit. p. 2703

²⁹ Ob. cit. p. 2704

³⁰ Ob. cit. p. 2705

4.2.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN

El recurso en materia administrativa se compone de los procedimientos a través de los que se impugnan los actos administrativos, con la finalidad de que los gobernados defiendan sus derechos ante la Administración.

Al hablar del acto expropiatorio, el primer recurso establecido por la Ley de Expropiación es aquel que pueden interponer los propietarios afectados por un decreto expropiatorio, en el cual se contiene la declaratoria de expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio.

Los afectados podrán interponer en un término de quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, el recurso administrativo de revocación. (art. 5 L.E.). La ley también previene que en caso de que el afectado no esgrima su defensa a través de este recurso, o que habiéndolo interpuesto se haya resuelto en su contra, entonces la autoridad administrativa, procede a la ocupación del bien o a la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

4.2.1.1 EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

La interposición del recurso implica la suspensión de los efectos del decreto de expropiación. Sin embargo, existen casos específicos señalados por la Ley, en los que a pesar de que se interponga el recurso de revocación, la ocupación del bien o la limitación de dominio no se suspenderán, esto es, en los casos de urgencia determinados por las fracciones V, VI y X del artículo 1 de la Ley de la materia:

ART. 1.- "Se considera: causas de utilidad pública:

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

inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

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

Otro aspecto de importancia que presenta el recurso de revocación es el que trata el último párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional. Este numeral en apariencia se contrapone con la Ley de expropiación, (en su art. 5 que instituye el recurso de revocación contra la declaratoria de expropiación) ya que determina la irrevocabilidad de los actos de las autoridades administrativas (*ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate...*). Ambos preceptos dan lugar a la confusión de señalar por una parte que nuestra Carta Magna determina que *no puede revocarse lo hecho por las mismas autoridades* y por otro lado la Ley de la materia que nos ocupa claramente otorga el recurso de revocación.

Al prohibir la revocación, se debe entender que no se trata de la materia de expropiación ya que el Estado al emitir el decreto expropiatorio no ejercita ninguna acción ante algún tribunal. El decreto se dicta en forma unilateral por la autoridad administrativa; por lo tanto, la irrevocabilidad a que se hace alusión, comprende los casos en que el Estado ejercita una acción de carácter patrimonial (*ocupación, administración, remate, etc.*) ante el tribunal competente con el propósito de que las tierras o aguas respectivas ingresen al patrimonio nacional.

4.2.2 EL RECURSO DE REVERSIÓN

La reversión es la institución por medio de la cual se otorga un derecho subjetivo al antiguo propietario respecto del bien que se le expropió, para que pueda adquirirlo nuevamente, bajo dos condiciones: a) Que hayan transcurrido cinco años y b) Que el bien no haya sido destinado al fin que dió origen al acto expropiatorio (la utilidad pública).

El hecho de que la autoridad no destine el bien al fin mencionado, no significa en todos los casos que haya actuado al margen de la ley, ya que pudieron haberse suscitado diversas circunstancias que impidieran la ejecución plena del decreto respectivo. Específicamente, podemos señalar como ejemplo la cancelación de una obra pública.

Para efectos de la interposición del recurso de reversión, el particular no deberá tomar en cuenta la causa que motivó a la autoridad a dejara de cumplir la finalidad.

4.2.2.1 OBJETIVO

El propósito principal del particular afectado al solicitar la reversión es que la autoridad le devuelva su bien inmueble . Pero de manera singular, la reversión vista como institución, también persigue un objetivo específico que consiste en evitar el abuso de autoridad cuando ésta ejerza la facultad de expropiar. A su vez, se trata de que los bienes que no se ocuparon para la utilidad pública no queden de manera permanente en manos de la Administración. Es de este modo que la reversión surge por disposición de la ley.

El artículo 9 de la Ley de Expropiación (D. O. de 22 de diciembre de 1993) consagra el recurso de reversión así como su tramitación; razones por las que se debe realizar su íntegra transcripción y análisis. Además de que se han adicionado los párrafos segundo y tercero, los cuales especifican cuestiones procedimentales que en la Ley anterior no se habían contemplado y de las que haré mención especial.

ART. 9: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación , ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados .

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible."

Como se observa, el artículo en comento, establece en primer término, el motivo para la procedencia del recurso de reversión, el cual se traduce en que la autoridad no utilizara el bien para un fin de utilidad pública que dió origen al acto expropiatorio, por lo cual tendrá que devolverlo a su antiguo propietario.

El recurso de reversión tiene lugar tratándose de actos de expropiación, pero qué sucede cuando la autoridad únicamente hizo la ocupación temporal o la limitación de dominio, al respecto la Ley señala que el particular podrá solicitar que los actos se declaren insubsistentes, o bien que se realice el pago de los daños que se hubieren causado.

En cuanto a la autoridad que ha de conocer del recurso , se ha señalado que el particular deberá solicitar la reversión ante la autoridad que haya tramitado el expediente de expropiación. El párrafo segundo del ordenamiento en análisis establece la obligación para la autoridad de emitir una resolución en un término de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. Otra modalidad que se consagra en este párrafo es que si la autoridad emite su resolución en sentido positivo para el recurrente, éste tendrá que hacer la devolución de lo que se le hubiere otorgado por concepto de indemnización.

El párrafo tercero señala el término en que deberá ejercitarse el recurso que venimos estudiando. El propietario tiene dos años para tal efecto, plazo que deberá contarse a partir de la fecha en que sea exigible ese derecho, esto es, cuando hayan transcurrido los cinco años que determina la Ley.

De esta manera, se concluye que el ejercicio de la acción expropiatoria genera diversos efectos jurídicos para la Administración, de entre ellos se genera no sólo la obligación de pagar la indemnización al expropiado sino también de la carga de destinar el bien expropiable al fin previsto en el decreto. Aunque diversos autores señalan respecto a este último punto, que no se puede considerar como una obligación, ya que técnicamente el concepto de obligación nos alude a una relación jurídica a través de la cual un acreedor puede exigir de un deudor cierta prestación, supuestos que no se pueden concretar tratándose del acto expropiatorio, ya que el particular carece de acción para obligar a la Administración a destinar el bien de que se trate al fin determinado en el decreto

4.2.3 QUIÉNES PUEDEN IMPUGNAR EL ACTO EXPROPIATORIO

El particular que ve afectada su esfera jurídica de bienes puede conceptuarse bajo diversas categorías de las que analizaré aquellas sobre las que ha versado dificultad para establecer los criterios y esgrimir la defensa de sus intereses.

Entre las categorías de particular afectado encontramos por excelencia al propietario que como hemos visto tiene plena capacidad para instaurar su defensa en los casos de expropiación. Por otro lado, existen el arrendatario, el acreedor hipotecario y el poseedor.

4.2.3.1 El arrendatario

Anteriormente, cuando se decretaba una expropiación y se emitía la orden de desocupación de un predio, se establecía que los arrendatarios no tenían el derecho de impugnar la expropiación, ya que se consideraba que el hecho de ostentarse con la calidad de arrendatarios no era motivo suficiente para acreditar derechos de posesión y estar en aptitud de impugnar el decreto. El arrendatario podía

deducir ciertas acciones únicamente en el caso de que la orden de desocupación se mandara destruir las construcciones que existieran en el terreno y que hubieren sido realizadas por él. Pero en la actualidad, el Código Civil determina que la posesión se puede tener en virtud de un derecho. De esta forma, se concluye que los derechos que emanan de un contrato de arrendamiento pueden ser tutelados a través del juicio de amparo, ya que el arrendatario tiene derechos de uso y goce de la cosa arrendada independientes a la posesión que en derecho le corresponde, por lo que la autoridad administrativa no puede privar de esos derechos.

4.2.3.2 El acreedor hipotecario

Sólo cuando la propiedad se encuentra desmembrada, (el derecho de propiedad se encuentra fraccionado, por ejemplo, una persona tiene el goce de una cosa y otra la propiedad; circunstancia que se presenta en diversos contratos como el arrendamiento) podrán intervenir en el procedimiento de expropiación las personas que disfruten de los atributos que confiere el derecho de propiedad. Por tanto, los acreedores hipotecarios como no se encuentran en esa situación no pueden ejercitar acción alguna en contra de la Administración

4.2.3.3 El poseedor

Debemos reiterar que el artículo 27 Constitucional determina que la Nación tiene el derecho de expropiar o de imponer modalidades a la propiedad bajo las condiciones que hemos estudiado. Ahora bien, la Ley de Expropiación es el ordenamiento que se encarga de regular el ejercicio de ese derecho por medio de preceptos que claramente se han de vincular al derecho de propiedad. Por tal razón se establece que el propietario es la única persona que tendrá la facultad de impugnar ante la autoridad competente aquellos actos (privativos) que vayan en perjuicio de su derecho de propiedad.

Para que exista la afectación la Ley ha determinado que se debe ser titular del derecho de propiedad del inmueble a expropiar.

Además, de acuerdo a la naturaleza del acto expropiatorio, la Administración debe entenderse con el propietario del bien a expropiar. Es así que la jurisprudencia (Séptima Época: Vol. 50. Primera Parte.- Pp. 53-54) ha establecido que el poseedor no está en aptitud de impugnar el decreto expropiatorio, ya que a través del mismo no se afectan los intereses jurídicos: "...si la quejosa únicamente ha demostrado estar en posesión del inmueble materia de la expropiación, resulta indudable que al no ser propietaria del predio afectado, el decreto... no le afecta en sus intereses jurídicos, toda vez que para que exista tal afectación es necesario que la misma sea titular del derecho de propiedad del inmueble objeto de la expropiación. Por otra parte, no es exacto que la posesión del inmueble...da el dominio absoluto sobre él y que por tal motivo se haya constituido el poseedor en propietario del bien, pues para que ello hubiera ocurrido, era necesario se produjera... la declaratoria en tal sentido del juez que conociera del juicio promovido en contra de quien aparece como propietario del inmueble, a efecto de adquirir por prescripción la propiedad del mismo. Tampoco es válido el argumento que como la poseedora tenía a su favor la presunción legal de ser propietaria del inmueble como lo dispone el artículo 798 del Código Civil... pues tanto el artículo 27 Constitucional como la Ley de Expropiación... se refieren al propietario, más nunca al poseedor o al presunto propietario, por no ser titulares del derecho de propiedad del inmueble expropiado." Para que los anteriores argumentos queden más puntualizados, estimo necesario mencionar el contenido que al respecto señala el Código Civil. Así, tenemos que la posesión durante el tiempo exigido por la Ley (bienes inmuebles prescriben en cinco años cuando se poseen de buena fe y en diez años cuando su posesión es de mala fe. Artículo 1152 fracs. I y II del Código Civil) convierte al poseedor en propietario; pero para que esto ocurra es necesario que exista sentencia ejecutoria que haya declarado la procedencia de la acción de prescripción (artículos 1156 y 1157 C.C.).

A su vez el mismo ordenamiento en su numeral 798 instituye la presunción de propiedad, pero mientras este precepto señala que la posesión deriva en la presunción de propiedad, nuestra Carta Federal en su artículo 27 así como la Ley de Expropiación en su totalidad, únicamente mencionan la afectación de la propiedad y por consecuencia al propietario.

Por lo que queda claro que el poseedor no podrá combatir el decreto expropiatorio, ya que no se afectan sus intereses jurídicos al no ser considerado como titular del derecho de propiedad.

4.2.4 CASOS ESPECÍFICOS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN LA EXPROPIACIÓN

Al hablar de las características que se deben reunir para la existencia de la utilidad pública, mencionamos que éste debe ser demostrada por la autoridad. Pero surge el cuestionamiento de saber qué sucede cuando esa exigencia no se lleva a cabo. Para ello, nos auxiliamos de un caso concreto, resuelto por un criterio jurisprudencial (Quinta época: Tomo LXXIV, p. 840) que determina que si un Ayuntamiento únicamente se limita a afirmar que de acuerdo a un dictamen emitido por los regidores era de evidente utilidad pública construir un mercado público y ampliar un jardín, pero no se ofrecen pruebas suficientes que acrediten la utilidad, y por otra parte, el particular afectado sí ofrece y rinde pruebas, como la Inspección ocular a través de la cual demuestra la existencia de un jardín y que la población de que se trate no ha aumentado o bien el incremento no ha sido considerable para que con ello se justifique la ampliación del jardín o la construcción del mercado público. Por lo que se deduce que la autoridad no justifica plenamente (con el solo dictamen de los regidores) la causa de utilidad pública.

De esta manera, el decreto expropiatorio es considerado anticonstitucional ya que entra en contradicción con el artículo 27 Constitucional por lo que en el caso en mención fue procedente solicitar la protección de la justicia federal.

Otros casos en que se concede la suspensión del acto reclamado en materia de expropiación son cuando en el decreto respectivo no se especifica el beneficio que obtendrá la sociedad, es decir, no queda claro en qué consiste la utilidad pública.

En cuanto a la indemnización, se estará en aptitud de la instauración del juicio de amparo en lo que concierne al término en que deberá de pagarse. Hemos señalado que el término más adecuado para el pago es el momento en que se decreta el acto expropiatorio. Sin embargo, puede pagarse con posterioridad a dicho acto pero en un tiempo razonable, esto es, que sólo se tome en cuenta un lapso que sea suficiente para establecer el monto que corresponda y para hacer el pago al particular. De otra forma, si se establece un término arbitrario (por ejemplo, que se alargue el plazo y que se realice

En parcialidades) es evidente que se causa un perjuicio al particular mientras que el adquirente se beneficia y así es claro que se conculca la garantía consagrada por el artículo 27 Constitucional.

4.2.3.1 FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO EXPROPIATORIO

Una de las condiciones para proceder a la expropiación es la existencia de una Ley en la cual se contemplen todos los requisitos para que ésta se lleve a cabo. La existencia de esta Ley, será la causa que funde el procedimiento, es así como se da cumplimiento a una de las características que todo acto debe tener : fundamentación.

4.3 SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTICULARES QUE DESEAN OBJETAR LA NACIONALIZACIÓN

Con la nacionalización, el particular que haya tenido que transferir una parte de su patrimonio o la totalidad, según se trate, así como la empresa nacionalizada, se encuentran en una situación de desventaja, ya que no pueden contrarrestar tan fácilmente una decisión estatal.

El objetivo de establecer la situación jurídica nos coloca en la obligación de precisar cuáles son los derechos que puede invocar un propietario afectado con ese procedimiento, que en todo caso consistirá primordialmente en la protección de su patrimonio, específicamente de su propiedad.

4.4 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA EL ACTO DE NACIONALIZAR

El particular visto de manera individual o una empresa o industria que se ven afectados por un acto de nacionalización, tienen la capacidad para ejercitar acciones tendientes a la protección de su propiedad. Sin embargo, en ocasiones esta capacidad se encuentra limitada cuando la actividad realizada por un particular o empresa, es asumida directamente por el Estado a través de la institución que venimos analizando.

En México, con los juicios de nacionalización podemos percibir que la garantía de audiencia se manifiesta con mayor exactitud que en la expropiación. Recordemos que la nacionalización, en nuestro país puede considerarse como una medida de carácter económico-político, cuestión que en materia jurídica constituye un procedimiento administrativo; a su vez puede conceptuarse como procedimiento judicial. Es en éste último cuando considero que se ven abiertas las posibilidades de defensa del particular, para que de acuerdo a la ley respectiva, deduzca sus acciones. Al existir un procedimiento se ha señalado que el particular podrá realizar la contestación a la demanda entablada por el Ministerio Público; el particular también puede rendir pruebas para acreditar hechos que quizá la autoridad no consideró en el momento de decidir que un bien sería nacionalizable.

Los medios de impugnación nos remiten a la aplicación de la justicia administrativa. Para su funcionamiento se requiere que las leyes que señalan lo que la autoridad debe hacer, deben establecer también los medios de defensa que el gobernado tiene en los casos en que se afecten sus derechos. Los recursos que puedan plantearse ante las autoridades emisoras del acto deben ser establecidos claramente.

4.4.1 ACTOS IRREGULARES DE LA ADMINISTRACIÓN QUE MOTIVAN LA DEFENSA DEL PARTICULAR

Existen cuestiones que motivan al particular a entablar los respectivos procedimientos para defender su patrimonio. Analizaremos un caso específico en el que se presentan situaciones irregulares, suficientes para que el particular inicie una acción.

Cuando se emite una resolución de carácter provisional en la que se ordena la ocupación de un bien, pero no se acredita que en el procedimiento de nacionalización se hubieran ordenado efectuar obras que implicaran la transformación del inmueble; si las autoridades administrativas lo hacen, conculcarán entonces garantías individuales, ya que no pueden realizar esos actos porque hacen nugatoria la garantía que se deriva del artículo 27 Constitucional la cual establece que no se puede proceder a la ocupación del bien, y por consiguiente tampoco a su transformación, sino mediante sentencia ejecutoria. Y en el caso que se comenta, la resolución que dicta la ocupación, es de

carácter provisional, por lo que se concluye que puede ser utilizado como medio de impugnación el juicio de amparo y combatir de esta manera la resolución.

En los procedimientos de nacionalización del petróleo y de la banca que se llevaron a cabo mediante decreto que expropió en favor de la Nación los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías, en el primer caso ; y tratándose de la nacionalización de los bancos a través de decreto expropiatorio en el que se utilizó el vocablo "nacionalizar" para reservar la actividad bancaria al Gobierno Federal (pero como es sabido, en la actualidad, esta actividad ha sido puesta nuevamente a disposición de la iniciativa privada) , se promovieron juicios de amparo invocando como conceptos de violación *la limitación a la garantía de industria y comercio*, argumentando para tal efecto que se excluía la libertad del particular para dedicarse a la industria.

Cabe señalar que este criterio era sostenido como medio de defensa hasta antes de las reformas constitucionales de 1983. Actualmente, la garantía de industria y comercio se limita a todo aquello que las áreas estratégicas de la política económica no sean designadas a la actividad estatal. Es así que deducimos que los medios de impugnación en la figura que nos ocupa serán determinados de acuerdo al caso concreto que se presente.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El patrimonio del Estado está conformado por elementos de dominio público y privado de los que es titular, ya sea directamente o a través de organismos que lo forman ; estos bienes le servirán para el cumplimiento de su actividad.

SEGUNDA. La propiedad originaria debe ser conceptuada como el *dominio eminente*, ya que éste señala un acto de soberanía de la Nación sobre el territorio. Es la facultad de legislar sobre determinados bienes, y en su caso expropiarlos cuando son necesarios para un fin de utilidad pública.

TERCERA. La utilidad pública es un requisito indispensable para que opere la expropiación. A través de ésta, se satisface una necesidad pública, con lo que se logra el beneficio de la colectividad, de lo que se desprende un aspecto muy importante que consiste en que la cosa expropiada será del goce de la comunidad.



CUARTA. Las leyes pueden imponer las limitaciones a la propiedad, como en el caso de la expropiación, pero la indemnización será necesaria, ya que de no ser así, la protección constitucional de la propiedad no existiría.

QUINTA. El artículo 27 Constitucional establece en favor de la Nación el derecho de expropiar por causa de utilidad pública o de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Por su parte, la Ley de Expropiación reglamenta y regula el ejercicio de ese derecho.

SEXTA. El Estado tiene razones suficientes para decidir que un bien mueble o inmueble se requiere para la satisfacción de necesidades colectivas, con lo que se causa al particular un detrimento en su patrimonio.

SÉPTIMA. El detrimento patrimonial es el perjuicio que se ocasiona al particular o a la empresa (expropiación en el primer caso y nacionalización en el segundo) con motivo de una decisión estatal.

OCTAVA. El acto expropiatorio es un acto de autoridad como lo son también los actos parciales en que se descompone, tales como: la declaración de utilidad pública, la resolución de expropiación, la toma de posesión del bien expropiado, el justiprecio, y el pago de la indemnización.

NOVENA. Si la autoridad vulnera las garantías individuales en cada uno de los actos parciales en que se descompone la expropiación, la procedencia del amparo es innegable.

DÉCIMA. La expropiación no supone la extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o del uso a cambio del goce de la indemnización correspondiente. La prueba más contundente para emitir tal afirmación es que el particular afectado, puede exigir la devolución de su propiedad cuando ha transcurrido el plazo exigido por la Ley respectiva.

DÉCIMA PRIMERA. Aunque la expropiación versa sobre un concepto de utilidad pública, que se traduce la mayoría de las veces en la prestación de un servicio público; su finalidad está constreñida a la adquisición forzosa de bienes para que el Estado obtenga el dominio de ellos y así pueda implementar su política.

DÉCIMA SEGUNDA. El fundamento jurídico de la nacionalización, estriba en la facultad que la Constitución ha conferido al Estado en materia económica.

DÉCIMA TERCERA. Una nacionalización opera no sólo sobre el aspecto patrimonial de una industria, sino fundamentalmente sobre el control de servicios.

DÉCIMA CUARTA. La nacionalización tiene matices eminentemente políticos y económicos. Los beneficios que se logran cuando las grandes empresas se encuentran en manos de la iniciativa privada, se reflejan en el aspecto económico. Por ejemplo, habiendo un mayor auge a la productividad, un menor desempleo, la generación de nuevas fuentes de trabajo.

DÉCIMA QUINTA. Cuando una empresa privada percibe mayores ganancias, esto trae consigo un mejor desarrollo de su personal en el trabajo, con lo que se obtiene alta calidad, mayor oferta y demanda. Objetivos que no se pueden concretar con las políticas burocráticas que se estilan en las empresas nacionalizadas.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ Gendín, Sabino, Tratado General de Derecho Administrativo, Barcelona, España, Editorial Bosh Casa Editorial, 1958/73.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Quinta edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Roque Depalma ; 1957, T. IV.

-----, Derecho Constitucional, Buenos Aires, Argentina, Editor Roque Depalma ; 1959.

BURGOA, Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Vigésima Tercera edición, Editorial Porrúa S. A. México ; 1991.

COLÍN Sánchez, Guillermo, Procedimiento Registral de la Propiedad, México, D. F. ; Editorial Porrúa, S. A. ; 1979.

DROMI, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma ; 1978.

FAYA Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, México, D. F. ; Editorial Porrúa, S. A. ; 1983.

FERNÁNDEZ Del Castillo, Germán, La Propiedad y la Expropiación, Segunda edición, Escuela Libre de Derecho, México ; 1987.

FRITZ Fleiner, Instituciones de Derecho Administrativo, Octava edición (traducción de Sabino A. Gendín), Barcelona, España, Editorial Labor, S. A. ; 1933.

GARCÍA Oviedo, Carlos y Martínez Useros Enrique, Derecho Administrativo, Novena edición, Madrid, España, Editorial EISA ; 1968, T.II.

GONZÁLEZ Aguayo, Leopoldo, La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie estudios 7, UNAM ; 1969.

KONSTANTIN Katzarov, Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad), (traducción y apéndice sobre el Derecho Mexicano por Héctor Cuadra Moreno), México, D. F. ; Instituto de Derecho Comparado, UNAM, Imprenta Universitaria ; 1963.

NOVOA Monreal, Eduardo, Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales Extranjeros (caso de los productos exportados), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Imprenta Universitaria ; 1963.

-----, El Derecho de Propiedad Privada, Bogotá, Colombia, Editorial Temis ; 1979.

-----, Nacionalización y Recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional, México, D. F. ; Fondo de Cultura Económica, 1974.

RUIZ Massieu, José Francisco y Lozano Hernández Wilfrido, Nueva Administración Pública Federal, México, D. F. ; Editorial Tecnos, S. A. ; 1977.

SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Décima edición, México, D. F. ; Editorial Porrúa, S. A. ; 1981, V. II.

URZÚA Macías, Efraín, Teoría General del Derecho Administrativo, Guadalajara, Jalisco, Imprenta Universitaria ; 1955.

VIDAL Perdomo, Jaime, Nacionalizaciones y Emergencia Económica, Bogotá, Colombia,
Universidad Externado de Colombia ; 1984.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 114a edición, Editorial Porrúa, S. A. ; México, 1996.

Código-Civil para el Distrito Federal, 64a. edición, Editorial Porrúa, S. A. ; México, 1995.

Código de Comercio, 56a. edición, Editorial Porrúa, S. A. ; México, 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 13a. edición, Ediciones Delma ; México, 1996.

Ley General de Bienes Nacionales, 13a. edición, Ediciones Delma ; México, 1996.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, 13a. edición, Ediciones Delma ; México, 1996.

Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de Diciembre de 1993.

Ley de Nacionalización de Bienes Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27. Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1940.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, s/e, Editorial SISTA, S. A. de C : V. ; México, 1997.