



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO  
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

308909

53

2es.

**“ALGUNAS DE LAS CUESTIONES DE LA  
EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO  
MEXICANO”**

TESIS PROFESIONAL

QUE PRESENTA  
GABRIELA ORTIZ MARTINEZ DE KORES  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
DERECHO

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR ISAÍAS RIVERA  
RODRIGUEZ.

MÉXICO, D.F.

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

268920



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**“ALGUNAS CUESTIONES DE LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO  
MEXICANO”**

	<b>PAG</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LA PROPIEDAD PRIVADA</b>	
<b>I.1 TEORÍAS SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD</b>	<b>6</b>
<b>I.2 DEFINICIÓN</b>	<b>11</b>
<b>I.3 EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD</b>	<b>14</b>
<b>I.3.1 LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DERECHO ROMANO</b>	<b>18</b>
<b>I.3.2 EDAD MEDIA</b>	<b>22</b>
<b>I.3.3 REVOLUCIÓN FRANCESA</b>	<b>26</b>
<b>I.4 LA REGULACION DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO</b>	
<b>I.4.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA</b>	<b>30</b>
<b>I.4.2 LA COLONIA</b>	<b>33</b>
<b>I.5 LA PROPIEDAD EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA</b>	<b>39</b>
<b>I.6 LA ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917</b>	<b>43</b>

I.6.1 EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL ACTUAL	53
I.7 EL DERECHO PROPIEDAD EN EL DERECHO CIVIL MEXICANO	55
I.8 LA PROPIEDAD COMO FUNCIÓN SOCIAL	59

## CAPÍTULO II

### LA EXPROPIACIÓN

II.1 DEFINICIÓN	63
II.2 BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LA EXPROPIACIÓN	66
II.2.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	67
II.2.2 CONSTITUCIÓN DE 1814	67
II.2.3 CONSTITUCIÓN DE 1824	68
II.2.4 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836	68
II.2.5 LAS BASES DEL 4 DE JUNIO DE 1843	69
II.2.6 LEY DEL 7 DE JULIO DE 1853	69
II.2.7 CONSTITUCIÓN DE 1857	70
II.2.8 ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO 1865	70
II.2.9 CONSTITUCIÓN DE 1917	70
II.3 FUNDAMENTOS, SUJETOS, OBJETO, RÉGIMEN Y FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN	71
II.3.1 FUNDAMENTOS	71

II.3.2 SUJETOS Y OBJETOS DE LA EXPROPIACIÓN	73
II.3.3 RÉGIMEN DE LA EXPROPIACIÓN	79
II.3.4 FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN	80
.	
CAPÍTULO III	
EL EFECTO EXTINTIVO DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA COMO CONSECUENCIA DE LA EXPROPIACIÓN. (ARTÍCULO 14, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES Y EL ARTÍCULO 4º DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN)	
	88
CAPÍTULO IV	
.	
GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA EXPROPIACIÓN	97
CONCLUSIONES	
	112
BIBLIOGRAFÍA	
	119

## INTRODUCCIÓN

En la medida en que el hombre progresa y se desarrolla, surge la necesidad del Estado de protegerlo de diferentes maneras, creando instituciones jurídicas adecuadas a la época en que éste se desenvuelve, procurando un esquema jurídico capaz de permitir el correcto desarrollo y la eficacia de dichas instituciones.

Así, un medio que tiene el Estado para lograr la protección del interés público, por medio del concepto de utilidad pública, es la expropiación, que aunque ha sido objeto de innumerables tratados, sigue teniendo deficiencias en cuanto a su aplicabilidad en la práctica, como sucede en el caso de la garantía de audiencia, la falta de uniformidad del concepto "utilidad pública", la forma de notificación por parte de la autoridad expropiante al expropiado y como consecuencia de lo anterior, el momento en que dicha notificación comienza a surtir efectos.

Para muchos la figura de la expropiación es un tema ya demasiado explorado y suficientemente claro, ya que la entienden como la forma que tiene el Estado de procurar la conservación del interés público sacrificando la propiedad de un particular mediante una indemnización, que según la Suprema Corte de Justicia, puede ser antes, durante o posterior al acto mismo de la expropiación;

sin embargo si se estudia esta figura más profundamente, no es tan sencilla ni tan clara.

Los diferentes puntos de vista u opiniones que se han suscitado a lo largo de la Historia alrededor del mundo y especialmente en nuestro país en torno a esta figura administrativa, han motivado que diversos estudiosos del Derecho sustenten criterios muchas veces contradictorios, por lo que es menester se estudie más a fondo y se busque una interpretación uniforme, para la correcta aplicación de esta institución, evitando así abusos de parte de la autoridad que en muchos casos, aún y cuando busca el bienestar común, perjudica a los particulares por tener en sus manos una herramienta que no sabe cómo ni cuándo aplicar correctamente.

Por lo anterior, el presente trabajo pretende estudiar y comentar algunos temas de fundamental importancia en torno a la expropiación, obviamente sin fines de agotar todas las cuestiones relativas a la misma, que como se señaló anteriormente son innumerables.

## CAPÍTULO I

### LA PROPIEDAD PRIVADA

#### I.1 TEORÍAS SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD

Varias son las teorías para fundar la legitimidad de la propiedad individual, sin que ninguna de ellas se haya podido estimar como enteramente satisfactoria, pareciendo demostrar esa misma multiplicidad que ese derecho carecía de fundamento cierto. Esto ha dependido de dos causas: la primera, que el hombre puede ser considerado en todas sus manifestaciones y derechos bajo tres aspectos distintos: físico, intelectual y social; de ahí que en el estudio de las cosas que le rodean se hayan seguido tres tendencias distintas, o sea tres métodos, el positivista, el espiritual o racionalista y el social o comparativo-histórico; en consecuencia, en el estudio de una cuestión, se llegará, según el sistema que se haya empleado, a conclusiones distintas, cada una de las cuales tendrá un valor relativo, pero no será la verdad absoluta ni bastará por sí sola para dar una explicación suficiente, mientras no se contemple por las otras dos. La segunda causa de error en la investigación de un hecho es no percibirlo más que bajo una sola de sus manifestaciones, en un solo momento de su evolución o en sólo uno de sus aspectos; es decir, creer simple y fijo lo que es complejo y mutable, pues entonces la explicación basada en un solo concepto será



incompleta e inaplicable por no abarcar la totalidad.

. Esto ha pasado en la cuestión de la propiedad: juzgada por la mayoría de los autores como un hecho simple o permanente, han tratado de fundarla en un solo concepto, de ahí que siguiendo la dirección positivista, se haya tratado de fundarla ya en la ocupación, ya en el trabajo, ya en la utilidad; siguiendo la dirección social o comparativa, se le funda en la ley o en el contrato social; y siguiendo la dirección racionalista, se sostiene que es un derecho natural o la consecuencia forzosa del derecho de libertad. Por lo cual, cada una de estas teorías, aunque conteniendo una parte de verdad, son incompetentes para fundar por sí solas aisladamente el derecho de propiedad individual.

Los jurisconsultos romanos y la mayor parte de los modernos han presentado como el principal título que confiere la propiedad, la ocupación de las cosas sin dueño. Este sistema, perfectamente sostenible cuando se trata de objetos muebles, es impotente para fundar la propiedad raíz, puesto que el objeto no ha sido, cosa de nadie "res nullius", pues antes de ser poseído privadamente era ya propiedad de la comunidad. La mayor parte de los partidarios de esta doctrina se ven precisados a admitir la comunidad anterior y suponer que dejó de existir por el convenio tácito de todos para renunciar a la indivisión primitiva; si de ese modo quieren fundar el origen histórico de la propiedad, es falso, puesto que la historia de ningún pueblo conserva recuerdo alguno de semejante convenio.

Si se pretende explicar en esa forma el origen teórico y racional de la propiedad, es indudable que inciden sobre la posición pactista de la sociedad.

Como mejor apoyo de la propiedad se ha invocado su utilidad económica. No hay medio que pueda reemplazar tan poderoso estimulante al trabajo, a la producción, al ahorro y formación de capitales, al proceso, en fin, de la humanidad y al engrandecimiento social. Mientras no se encuentre un medio efectivo que la supla en sus funciones económicas tiene que subsistir como única base del adelanto nacional. Suprimase la propiedad y reducirá el ahorro, los capitales se extinguirán, el trabajo no tendrá incentivo y se detendrá el progreso del país. Queda demostrado así no sólo la utilidad, sino la absoluta necesidad de la institución para el funcionamiento social. Tal es, en resumen el racionamiento de los utilitaristas.

El defecto de esta teoría salta a la vista. El que la institución sea útil no quiere decir que satisfaga los requisitos y condiciones ni que se halle ajustada a los preceptos de la justicia. En realidad, las instituciones deben ser a la vez justas y útiles y por muy útiles que sean deben suprimirse si con su existencia violan un derecho. Por otra parte, la utilidad que se le atañe a la propiedad individual es exagerada; por todas partes pueden verse terrenos que no son cultivados por sus dueños, sino por arrendatarios o poseedores temporales, y no obstante alcanzan

el grado más perfecto en el cultivo, sin que pueda decirse que en estos casos sirva la propiedad de incentivo a un cultivador extraño; además, en esos casos conforme a la doctrina utilitarista, debería arrancarse la propiedad al dueño y atribuírsela al poseedor.

La mayor parte de los filósofos del siglo pasado y aún algunos del presente, han pretendido fundar la propiedad en el supuesto contrato social. Esta teoría sociológica, expuesta por primera vez en forma de sistema por Locke, fue principalmente difundida por Rousseau ; según él, habiendo nacido todos los hombres naturalmente iguales, no pudieron resignarse a vivir en sociedad, sino por mutuo consentimiento, siendo pues el origen de la sociedad el contrato y no la fuerza, pues que ésta puede formar una agregación de esclavos, sujetos a un mismo señor, pero no un verdadero cuerpo civil y político. Según Rousseau, el móvil principal que impulsó a los hombres a dejar el estado de naturaleza para entrar al social, fue el hallar en éste la tutela de sus propiedades. Mientras los hombres no tuvieron más aspiraciones que la subsistencia, les bastó el estado de naturaleza, pero tan pronto como se cultivaron y repartieron las tierras surgieron controversias, pleitos y guerras de los pobres contra los ricos, viéndose precisados por la necesidad a abandonar, mediante contrato, el estado de naturaleza para entrar en el estado social.

Posteriormente Laveley destruye por completo este sistema con los

siguientes argumentos: Cuando de un hecho se hace derivar un derecho es preciso probar que aquél ha existido, sin lo que éste carecería de fundamento; de la convención que nos ocupa, la historia no guarda ningún recuerdo y, suponiendo que hubiera existido, no podría ligar a las generaciones actuales que en ella no intervinieron; además, una convención no puede originar un derecho sino en tanto que es justa y equitativa en sí misma. En último resultado, nosotros mantendremos la propiedad individual porque en sí misma sea legítima o necesaria, pero no por el respeto que pueda infundirnos una supuesta decisión de nuestros antepasados.

Por otro lado algunos grandes pensadores como Bossuet, Montesquieu y Bentham, afirman que la propiedad no es un derecho sino solamente una institución emanada de la Ley, contraria en principio a la naturaleza que quiere que todas las cosas sean de todos, por lo que para individualizar un objeto es indispensable una fuerza coercitiva emanada de un poder superior.

Al no fijarse más en los hechos, es en realidad la ley quien da vigor y sanciona la propiedad. Se ha pretendido por algunos autores fundar la propiedad en la libertad humana, así, sostienen que todo ser libre permanece libre. Por eso la persona humana es una cosa santa y debe ser respetada. Este respeto tiene derecho a obtenerlo no solamente en sí misma, sino también en sus manifestaciones exteriores.

Cada una de las teorías emitidas en apoyo de la propiedad individual, aunque ciertas en parte, no bastan por sí solas para explicarla satisfactoriamente, por no haber tenido en cuenta más que uno solo de sus elementos.

## 1.2 DEFINICIÓN

La propiedad, o sea el disfrute de las cosas por el hombre, es un hecho inherente a la naturaleza propia de este y podemos considerar que desde el mismo momento en que se forman las agrupaciones de individuos, surge el derecho de uso, goce y disfrute de algún tipo de bien.

Es más, podemos considerar que la propiedad no sólo es una circunstancia propia del hombre, inclusive algunas especies de animales dentro de su estructura grupal han ejercido derechos exclusivos, de algún tipo de bienes (comida, espacio, hembras etc.), nos referimos a aquel derecho exclusivo, perpetuo y desigual que es oponible a todos los miembros de una misma especie.

Los juristas del periodo intermedio, correlativamente a los principios de igualdad y libertad instauradas con las comunas, conciben por lo tanto la propiedad como libre e ilimitada por su naturaleza esencial; pero si esto se afirma en la definición del *dominium*, que no tiene solo un carácter práctico, sino aún doctrinario, metajurídico, por otra parte, los juristas coherentemente con el espíritu

de sociabilidad y de caridad cristiana, propio de la época contemplada, admitieron que la propiedad fuera sumamente limitada.

La jurisprudencia intermedia admite por lo tanto plenamente que el ordenamiento jurídico establezca varias y graves restricciones al derecho de propiedad, al que no confiere aspecto egoísta y cerrado, sino altruista y plenamente social.

Por otro lado, sin embargo, la propiedad no sólo goza de las garantías del *ius gentium*, al cual aquélla debe su origen, sino por su carácter esencial, un señorío completo e independiente sobre la cosa.<sup>1</sup>

Del equilibrio de estos principios y estas excepciones nace un concepto de la propiedad alejado tanto del excesivo individualismo antisocial y anticristiano, como de que la propiedad, pura concesión de bienes al individuo, sea revocable y reductible al arbitrio del Estado o que por la utilidad pública pueda ser oprimida; nace por lo tanto una sabia concepción que habiendo felizmente tomado en cuenta las necesidades sociales y las exigencias individuales, pudo resistir y es hoy el punto de partida.

---

<sup>1</sup>NICOLINI, Hugo “La Proprietà, Il Principe e L’Espropriazione Per Publica Utilità” Giuffrè Editorial, Milán, 1952 pág 164.

Propiedad, según Rafael Rojina Villegas, es : "el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata, sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto"<sup>2</sup>

Como podemos observar, la propiedad es un poder jurídico, lo que implica que es una facultad conferida por un ordenamiento legal, la cual es ejercida por una persona, en forma directa e inmediata, esto es, que para su aprovechamiento no es necesario autorización alguna. Poder que se ejerce sobre una cosa con objeto de aprovecharla totalmente, en forma exclusiva, oponiendo este poder a todos los sujetos, es la expresión de un poder jurídico especial que tiene una persona sobre una cosa y que es objeto de regulación jurídica.

Debe aclararse que en el contexto anteriormente examinado, el concepto de propiedad es el que corresponde al Derecho Civil, y no en su sentido constitucional, ya que éste comprende no sólo un poder sobre una cosa, sino cualquier circunstancia favorable jurídicamente a un particular.

La propiedad como fenómeno económico e institución jurídica debe ser diferenciada del derecho de propiedad, toda vez que por este último debemos entender la regulación legal que protege a la institución y no el hecho natural que

---

<sup>2</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho Civil Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 289

le ha dado origen. Es decir, la propiedad es un hecho natural en que el hombre se allega de las riquezas naturales, así como, de los bienes creados por él; se refiere a una relación entre el individuo y los bienes que se encuentran en la naturaleza, relación que se crea y perfecciona en la idea de un interés particular.

No todas las cosas son bienes. Si una cosa constituye un bien para un individuo, por el interés especial que le representa, mismo que se encuentra protegido jurídicamente (en el sentido de exigir de otros su satisfacción), puede hablarse de derecho.

En otro sentido, no cabe hablar de propiedad desde el punto de vista jurídico, sino como el señorío de la voluntad de un individuo sobre una cosa, con las limitaciones que un interés público o de terceros particulares, previstos por la ley.

Lo anterior equivale a sostener que es propiedad lo que el legislador disponga como tal, con lo que se supera el planteamiento medieval de que la propiedad es la manifestación del *ius gentium*, del que la ley es sólo medida.

### **1.3 EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD**

Como todas las instituciones sociales, la propiedad no ha nacido repentinamente y no es posible definir exactamente en que época hubo de



establecerse, ya que ha venido formándose poco a poco y antes de existir como derecho sancionado se contemplaba ya como costumbre tradicionalmente respetada.

· Así pues, podemos remontar su origen a la aparición del hombre.

La propiedad en su noción más elemental se halla constituida por dos características principales, una positiva y otra negativa; es decir el derecho al disfrute de la cosa y el derecho de exclusión que puede oponerse a un tercero. El elemento positivo fue el primero que se caracterizó en el espíritu humano, siendo establecido el segundo al paso del tiempo, como consecuencia de la sociabilidad del hombre.

“El pensamiento antiguo es dominado por el mito de la edad de oro, el cual perpetúa el recuerdo de una época feliz y pacífica en la cual todos los hombres eran iguales y los bienes eran comunes...Veían en la propiedad privada, en la división de los bienes, en la propiedad exclusiva de cada persona, algo antinatural, creado artificialmente por el hombre.”<sup>3</sup>

· Al aparecer el hombre, la misma naturaleza le ofrece la posibilidad de apropiarse de frutos, los cuales son consumidos en virtud del instinto de conservación y del derecho de subsistencia. Con el paso del tiempo la capacidad

---

<sup>3</sup>NICOLINI, Hugo. Op Cit. Pag. 55

de raciocinio e inteligencia lo lleva a mejorar la satisfacción de sus deseos, modificando la materia e inventando instrumentos, con los cuales crea nuevas vías de actividad.

Asociados los hombres de un modo instintivo en la lucha por la vida forman agrupaciones u hordas, sin carácter fijo ni organización alguna, en las que los individuos, mezclados entre sí, no tienen personalidad ni estado; tales agrupaciones recorrían la tierra sin establecerse en un lugar determinado, se establecían según su fertilidad, atendiendo sus necesidades, usufructuando en común esos territorios, y sin que se pudiera atribuir ningún derecho a los miembros del grupo. Más tarde al establecerse el paso del estado cazador al pastoral, las agrupaciones se establecieron en territorios determinados en forma permanente y organizada; construyendo barracas o chozas para cubrirse de las inclemencias del tiempo; convirtiéndose la horda en tribus por el desarrollo natural del sistema patriarcal, principio de organización en la familia.

Simultáneamente, al haberse establecido el hábito del trabajo los individuos han creado objetos e instrumentos perfectamente diferenciados entre sí, distintos de los productos naturales, puesto que son el resultado de la actividad humana que ha modificado la materia, adquirida por la ocupación, naciendo así el derecho individual sobre los bienes de cada uno de los productores.

• En este estado del organismo social, la propiedad ha dado un paso enorme en la vía de su desarrollo; no sólo se reconoce el derecho natural de usar una cosa ocupada para la satisfacción de una necesidad, sino también la de ciertos muebles o productos artificiales. Momento en el cual nace el primer elemento de la propiedad, el positivo, esto es el derecho de que cierta persona disfrute ilimitadamente de determinada cosa.

• En los primeros tiempos no es difícil imaginar que la posesión exclusiva de algunos bienes para ser consumidos en forma exclusiva, originó disputas entre los individuos del grupo para la apropiación de los mismos, surgiendo así la necesidad de buscar la manera de protegerlos en contra de los demás miembros, surgiendo la idea del segundo elemento de la propiedad, el negativo, esto es, el derecho exclusivo que debe ser oponible a terceros.

Este elemento, emanado como ya se había establecido con anterioridad, de la sociabilidad del hombre, como resultado del primero, vino a establecer las bases de la propiedad, tal como hoy se entiende.

Poco a poco una parte de la tierra es momentáneamente cultivada y nace el régimen agrícola, en el cual está ya conquistada la propiedad privada de las cosas que, mediata o inmediatamente, sirven para la satisfacción de las

necesidades; pero la apropiación privada del suelo tropieza con varios obstáculos: desde luego, el uso tradicional que, por la fuerza y el respeto de las costumbres, se opone con poderosa inercia a la división del suelo; en seguida, dificultades materiales, casi insuperables en las primeras épocas, de hacer efectiva la división; y por último, la inutilidad de fijar derechos permanentes sobre porciones de tierra que serán desocupadas al agotarse los recursos naturales que la rodean.

### **I.3.1 LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DERECHO ROMANO**

Al entrar los romanos al estado sedentario y agricultor, el *ager publicus* (tierras públicas) tuvo que atribuirse a las familias, a fin de que fueran cultivadas en común. Esta comunidad familiar echa profundas raíces en las costumbres romanas y transcurre mucho tiempo antes de que desaparezcan de ellas sus últimos vestigios. Por las necesidades del cultivo, el *ager publicus* se hizo ocupable por cualquier individuo siempre y cuando llenara los requisitos que arreglaban dicha ocupación. Al adquirirla se establecía un derecho posesorio; en teoría se gozaba de ella en forma indefinida. Con el paso del tiempo los romanos se convirtieron en un pueblo aristócrata, creando dos grandes divisiones: los *quirites* y los *plebeyos*; dueños de la preponderancia los primeros, eran los únicos que tenían derecho de apropiarse el *ager publicus*, mientras los *plebeyos*, en

lucha incesante desde los principios de la fundación de la ciudad, hacían esfuerzos por alcanzar la propiedad.

En el período de los reyes, colocados éstos entre las pugnas de ambas clases, trataron de conciliarlas repartiendo tierras. Pero éstos fueron pronto derrocados por la revolución oligárquica y los patricios aprovechan la oportunidad para aumentar sus propiedades, por la repartición del ager publicus.

Bajo la República, la plebe hace esfuerzos constantes por alcanzar la propiedad y eliminar la desigualdad; el tribuno Spurius Casius propone una repartición de tierras y su moción, reputada le cuesta la vida, aunque posteriormente, el tribuno Icilio consigue la repartición del monte Aventino; pero nuevas conquistas traen al imperio nuevas y abundantes tierras al poder de los patricios que las hacen cultivar por los vencidos, lo que obliga a que se expidan las leyes LICINIAS, que prohíben poseer más de 500 jugeras del ager publicus y ordenan que los que posean más sean despojados del exceso, que sería repartido entre los pobres. Estas medidas salvaron por algún tiempo a la República, pero no tardaron en verse burladas y el crecimiento de los latifundios siguió en aumento.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> ARIAS RAMOS, J.. "Derecho Romano", tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1966, pág 225

• Creada la Dictadura y el Imperio por el ejército y la plebe, los emperadores trataron, en un principio, de congraciarse dictando disposiciones en favor suyo. César ordena el repartimiento del campo público y es imitado por algunos de sus sucesores, pero tales medidas fueron inútiles pues, juntamente con las propiedades, ha aumentado el número de esclavos, que son los únicos que cultivan las tierras, y los pequeños propietarios no pueden competir con los grandes latifundistas.

• Los plebeyos conquistaron toda clase de derechos políticos pero, como no supieron servirse de ellos para adquirir la propiedad, no sacaron del derecho de sufragio más provecho que el de venderlo.<sup>5</sup>

Como podemos observar el derecho de propiedad en Roma era considerado como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa.

• "En el Derecho romano, se fijaron los tres elementos clásicos ius utendi, ius fruendi y el ius abutendi",<sup>6</sup>

Por tales características podemos entender:

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael, Op cit. pág. 296

ius utendi.- La facultad de servirse de la cosa y utilizarla.

ius fruendi.- Derecho de recoger y percibir sus frutos.

ius abutendi.- Facultad de disponer de la cosa, ya sea consumiéndola, destruyéndola o enajenándola.

Dentro de la concepción romana de la propiedad debemos distinguir dos concepciones: la primera de ellas sostiene que para el derecho romano la propiedad era un status, es decir una cualidad de los bienes al ser poseídos. Esta posición atiende principalmente a la autonomía de que gozaban los bienes, es decir, de la objetividad de las utilidades o aprovechamientos que podían prestar los bienes en un determinado momento. La segunda concepción es más subjetivista y atiende a la pertenencia plena de la cosa a un individuo determinado.<sup>7</sup>

Aunque el concepto de propiedad romana comprendía la existencia de los tres derechos fundamentales, no existía un derecho de propiedad absoluto, ya que existían limitaciones al mismo como por ejemplo, el de las XII tablas que prohibían al propietario de un fundo cultivar o edificar su campo hasta la línea divisoria de los fundos vecinos, debiendo dejar una determinada zona libre en la

---

<sup>7</sup> ESCRIBANO COLLADO, Pedro. La propiedad Privada Urbana Editorial Montecorvo, S.A., Madrid 1979, pág. 24.

línea divisoria, la prohibición de desviar una corriente de agua que atravesara el predio, si tuviera como consecuencia el causar un daño a otros fundos, etc.

Lo anterior por lo que hacía al interés general, como es el caso del Senadoconsulto Hosidiano, el cual impedía la construcción de casas habitación en un determinado perímetro al rededor del Templo Capitolino.

### I.3.2 EDAD MEDIA

Este sistema no es un producto espontáneo de esos tiempos, como pretenden algunos escritores, formado de elementos enteramente nuevos sin relación alguna con el orden de cosas preexistente; lejos de eso, es el necesario producto del choque de la civilización romana y la barbarie germana y que, en los usos, costumbres e instituciones de ambos pueblos, pueden encontrarse las raíces o primeros elementos de la feudalismo.

Los bárbaros que habían entrado en contacto con los Romanos hacía mucho tiempo, conocían sus costumbres, algunas de las cuales habían asimilado; así es que no tuvieron medio de escapar al dominio de las instituciones romanas, ya que carecieron de instituciones políticas capaces de aplicarse y amoldarse a las condiciones de clima, configuración y población de los dominios conquistados,



se vieron obligados a mantener la organización preexistente imprimiéndole tan solo el sello propio de su dominio.

Así pues, vemos a los jefes bárbaros dividir sus tierras de conquista entre sus guerreros a cambio de sus servicios dados o prometidos y fueron éstos, a imitación de los patricios, los que daban sus propiedades en arrendamiento para el cultivo en base a trabajos de esclavos vencidos.

• Esas tierras, así concedidas en beneficio, fue lo que se llamó feudo, el que primitivamente no concedía más que un derecho de usufructo temporal y naturalmente revocable o cuando mucho vitalicio, pero tuvo que tomar un carácter de perpetuidad pues los usufructuarios, habiendo disfrutado de su derecho durante cierto tiempo, rehusaban más tarde a deshacerse de él y en tiempos en que dominaba el derecho del más fuerte tales pretensiones eran sostenibles. Así pues, los feudos llegaron a hacerse hereditarios ya por que conquistaran ese derecho sus señores por la fuerza o porque se los concediesen así los soberanos movidos por el deseo de evitar revueltas y atraer el afecto de sus gobernados.

Los feudos fueron concedidos primitivamente como consecuencia o accesorio de una dignidad o título personal, pero con el tiempo perdieron ese carácter pues las luchas internacionales, señoriales o meramente privadas, obligaron a los señores poseedores de tierras a atrincherarse y fortalecerse

dentro de sus posesiones a fin de defenderse, legándoles de tal modo a su propiedad que bien pronto vino a ser el elemento principal de su condición social.

• Al lado de los feudos existía, en los primeros tiempos de la Edad Media, otra especie de propiedades; los alodios o propiedades libres, no dependiendo de ningún señor o soberano, este género de propiedad era un recuerdo del antiguo dominio romano.

Con el transcurso del tiempo y dado que los alodios tendieron a desaparecer al tener que someterse sus propietarios a las mercedes de los señores feudales, nació otra especie de derecho posesorio semejante al de propiedad; como se ha establecido ya, los señores feudales, a imitación de los patricios romanos, desdeñaban ocuparse del cultivo de las tierras y encomendaban éste a medianeros o arrendatarios que, mediante una cantidad en numerario hacían el cultivo por su cuenta. A fin de impedir o ahorrarse la dificultad de renovar esos arrendamientos, los propietarios los perpetuaron en determinadas personas o familias, que podían transmitirlos.

• En esta época se admitían formas de propiedad colectiva, en las que el titular de una familia o tribu era este mismo grupo social y no el individuo considerado como tal.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo El Derecho de Propiedad Privada, Editorial Temus, Bogotá, 1979, pág. 10.

En el Estado feudal la propiedad y el dominio sobre la tierra la otorgó el imperio. Todo el Estado descansaba en este principio; los señores feudales, por razón del dominio que tenían sobre ciertas tierras, no sólo gozaban de derecho sobre sus tierras, sino sobre todas las personas que habitaban en ellas.

Se les dio el nombre de comuna a una población formada por habitantes libres, constituyendo una persona moral propietaria del terreno que ocupaba y gobernándose por sí misma, según los principios convenidos y establecidos en una carta, por acuerdo celebrado entre ella y el señor que le otorgaba la libertad.

Las invasiones y las grandes guerras de los siglos VI y VII, con los desórdenes consiguientes, obligaron a los habitantes de los distintos territorios a aglomerarse alrededor de los sitios fortificados a fin de atender a su defensa, surgiendo así, los burgos.

Con el derecho regálico, la comuna era constituida por una carta en la que el señor especificaba el grado de libertad que concedía y las restricciones que imponía; como estas cartas eran unas veces obtenidas por persuasión, otras adquiridas por dinero y otras arrancadas por la fuerza, la forma constitutiva de las comunas variaba de acuerdo con su formación, y su gobierno revestía todas las formas: oligárquico, aristocrático, burgués, democrático etc. No obstante puede decirse que el rasgo característico era la forma representativa más o menos

democrática; el pueblo, según algún sistema de sufragio, elegía a sus gobernantes.

Las comunas con derechos y dominios señoriales no podían durar mucho; los reyes que las habían engrandecido para oponerlas a los barones, tan pronto como hubieron dominado a éstos, fue de su conveniencia romper aquel instrumento de que se habían servido y que estaba convirtiéndose, a su vez, en factor peligroso para la realeza.

Las comunas habían cumplido ya su misión, habían despertado el espíritu público y los habitantes de cada país sabían ya por la revelación comunal que eran ciudadanos de una nación y los antiguos siervos no esperaban más que el soplo revolucionario del siglo XVIII para empuñar las armas contra sus tiranos.

### . 1.3.3 REVOLUCIÓN FRANCESA

El estado económico y político de Francia, idéntico casi al de todas las demás naciones europeas, con excepción de Alemania, no podía ser peor a fines del siglo pasado: todo era privilegio en los individuos, en las clases, en las provincias y en los oficios mismos; mientras que para la industria y el genio del hombre plebeyo no había más trabas, las dignidades civiles, eclesiásticas y militares, además de las mercedes reales, constituían verdaderas propiedades

pertenecientes a ciertos individuos de determinadas clases; todo estaba acaparado por algunos y la minoría de los individuos resistía a la mayoría ya despojada, pesando las cargas sobre una sola clase social. La nobleza y el clero poseían poco o más o menos las dos terceras partes de las tierras y la otra que era del pueblo pagaba impuestos al rey, una infinidad de derechos feudales a la nobleza y el diezmo al clero, debiendo sufrir, además, las devastaciones ocasionadas por el derecho señorial de caza; y en cuanto a los impuestos, desiguales, desproporcionados y arbitrarios, recaían casi sobre la misma clase y eran además de recaudación difícil, pues los señores se mostraban morosos impunemente, mientras que los plebeyos, por el contrario, maltratados o reducidos a prisión, debían entregar su persona a falta de productos.

La memorable sesión de la Asamblea Constituyente, de 4 de agosto de 1789, en la que el vizconde Noailles y el duque de Aiguillon renunciaron, los primeros a sus privilegios señoriales, siendo seguido su ejemplo por toda la nobleza y el clero, puso fin de derecho a ese estado de cosas. En esta sesión se acordaron:

- - La reducción del diezmo.
  - La igualdad de los impuestos,
  - La adición de todos los ciudadanos para el desempeño de los empleos civiles y militares.
- - La abolición de la venalidad de cargos,

- La supresión de todos los privilegios de ciudades y provincias;
- La reforma de los gremios; y
- La supresión de pensiones obtenidas sin títulos.

• En esa misma sesión empezó la redacción de los derechos del hombre y en la de el 2 de noviembre se promulgó la nacionalización de los bienes del clero.

Esos principios sancionados por la Revolución Francesa destruyendo los restos del sistema feudal son los que han formado el sistema moderno, inculcado por la República y el Imperio en casi todas las naciones europeas. Este sistema, teniendo como base la consagración de la propiedad privada perpetua y transmisible, proclama y establece la libertad económica, como consecuencia de la libertad individual, y la equitativa proporcionalidad del impuesto, como consecuencia de la igualdad política.

En esta época hay una separación de los ámbitos civil y político y se desarrolla de nuevo una concepción absoluta e individualista de la propiedad. Se le otorga el carácter de derecho natural e imprescriptible del hombre al igual que la libertad y la seguridad. Se definió por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano como "un derecho natural que el hombre trae consigo al momento de nacer, derecho que el Estado sólo puede reconocer pero no crear por ser anterior a él y al derecho objetivo que toda sociedad tiene por objeto".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael, Op cit, pág. 298.

•

El Código Napoleón tomando en cuenta la concepción adoptada en la Declaración de Derechos del Hombre, declara en su artículo 544 que "el derecho de propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, salvo las limitaciones impuestas por las leyes o reglamentos."

• El derecho de propiedad es una proyección del individuo y forma parte del mismo derecho a la libertad, ya que no se podía ser libre si no se reconocía el derecho de la persona a gozar y disponer ilimitadamente de sus bienes, el único límite reconocible era permitir a los demás individuos gozar de sus derechos.

Se instaba así la base fundamental de demoliberalismo burgués; sólo es libre para votar quien figure en los censos y que sea poseedor de una determinada riqueza.

•

Este límite de no causar daño a otro por el ejercicio del propio derecho de propiedad se constituía en un derecho y a la vez un deber de toda persona. Este principio se encontraba consagrado ya desde el derecho medieval.

En esta época las únicas limitaciones existentes eran las impuestas por el Estado cuyas funciones principales eran las de desempeñarse como guardián o

•

policía, ya que lo primordial era la no intervención y la libre actuación del individuo.

Puede concluirse que a partir del abandono del estado idílico de una sociedad igualitaria en bienes (comunes) y libertades, la aparición de una organización social estable determina correlativamente, en relación al origen de la propiedad, el *ius gentium*, la aparición de un *ius civile*, que necesariamente debe moderar complementándolo, el conjunto de facultades que integran el señorío de la voluntad sobre las cosas, en un equilibrio que al mismo tiempo que remonta el *utendi, fruendi y abutendi* del derecho quirritario, no se limita a tales atributos. Por otra parte debe hacer compatible su ejercicio con los derechos de otros por razones de tipo moral ( prohibición del ejercicio abusivo del derecho ), y por razones de carácter social ( limitaciones por el interés privado y por utilidad pública ). La Declaración Francesa de los Derechos Del Hombre y del Ciudadano, de 1789, no debe verse como un retorno al *iusnaturalismo*, sino como la conjugación del equilibrio entre una potestad conferida por la ley sobre una cosa y las condiciones válidas de su ejercicio.

## **1.4 REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO**

### **1.4.1 ÉPOCA PREHISPANICA**



La distribución de las tierras y la organización de los pueblos era preponderantemente en comarcas o regiones debidamente identificadas, en las cuales los grandes señores o soberanos difundían sus dominios.

Las tierras sometidas al soberano azteca se dividían principalmente en tres formas:

a) tierras propiedad de la corona, que eran cultivadas por los vasallos (macehuales), quienes pagaban tributo al soberano con los frutos de la agricultura.

b) tierras propiedad de los nobles que eran donadas por el soberano a sus nobles y a sus guerreros por algunos servicios prestados, comprometiéndolos a la defensa del imperio. Estas tierras no podían ser transmitidas, especialmente a los plebeyos.

c) Las que eran poseídas directamente por los pueblos de manera comunal, mismas que al ser propiedad común no podían ser objeto de propiedad privada ni enajenación.

La base de la estructura territorial era el calpulli, vocablo que puede ser definido como barrio o cuartel, al que se le asignaba una porción de tierra llamada calpullalli y que a su vez se subdividía para ser concedida a las familias, o cierto número de individuos para que las trabajaran cultivándolas y si no lo hacían se

las quitaban . El jefe del calpulli era el encargado de repartir las porciones de tierra para su cultivo; cada año se hacían cambios en la distribución de los terrenos.

El calpullalli se encontraba sujeto a diversas restricciones en su uso, entre la más importante se encontraban los requisitos para poder transmitirla, siendo estos:

1) Se exigía al titular el cultivo de las tierras. Aquella parcela que no era utilizada en el transcurso de dos años era restituida a la comunidad.

2) Las parcelas no podían ser transmitidas a miembros distintos de la familia. Aunque bajo algunas condiciones podían ser arrendadas para su aprovechamiento.

3) Al ser abandonadas o al extinguirse la familia eran restituidas a la comunidad.

Por otro lado encontramos el altepetlalli o tierra de la aldea, las cuales podían ser usadas por todos los miembros de la comunidad y se encontraban en las afueras de cada aldea. En ellas se consideraban las porciones de tierras laborables en beneficio común, además de ser dedicadas a la explotación forestal y a la cacería y tenían por objeto el cubrir el gasto público y los tributos.

## 1.4.2 LA COLONIA

El Papa Alejandro VI, con objeto de terminar con los conflictos surgidos en Europa, concretamente, entre España y Portugal, por el reparto de las nuevas tierras descubiertas, expidió diversas Bulas: la Bula Inter Caetera del 3 de mayo de 1493, la denominada Bula Noverint Universi y la Bula Hodie Siquidem del 4 de mayo siguiente. Con estas Bulas se otorgaba a la Corona Española la soberanía de las tierras descubiertas y al mismo tiempo la obligación de evangelizar, se otorgaban los mismos derechos que tenían los reyes portugueses sobre las tierras que descubrieran y otorgaban, (formalmente con el Tratado de Tordecillas) a la Corona Española todo lo que se descubriera al oeste de una línea meridiana trazada a cien leguas al poniente de las Azores y de las islas del Cabo Verde, y de que no hubiese tomado posesión ninguna potencia cristiana hasta Navidad de 1492. A Portugal correspondía todo lo que se descubriera al oriente de la misma."<sup>10</sup>

Una vez efectuados los descubrimientos de las nuevas tierras y con fundamento en las bulas papales, el rey español Carlos I de España y V de Alemania expidió las primeras leyes de Indias, decretadas en Barcelona el 14 de septiembre de 1519, en la cual establece entre otras disposiciones, que las tierras de Indias son propiedad de la Corona Española y que por consiguiente no pueden

---

<sup>10</sup> DE IBARROLA, Antonio. "Cosas y Sucesiones", Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 319

ser objeto de apropiación. El texto completo mencionaba: "por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas, y tierra firme del Mar Océano, descubiertas, y por descubrir, y están siempre unidos a la Corona de Castilla. Y porque es nuestra voluntad, y lo hemos prometido y jurado, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enajenación de ellas. Y mandamos, que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra Real Corona de Castilla...".<sup>11</sup>

Como se puede observar, desde entonces se habla de un derecho originario sobre las tierras conquistadas; la Corona de Castilla, entendiendo como tal, no al Estado Español, sino a la Monarquía española, protegiendo el patrimonio monárquico y asegurando la prosperidad de los llamados reyes católicos, esto es decir, sin apartarse de la tradición regálica que hacía dueño al rey de todo el territorio sometido a su jurisdicción.

Por tal motivo es comprensible la redacción del actual artículo 27 Constitucional el cual será estudiado con posteridad y que menciona que la Nación es la titular originaria de las tierras y aguas del territorio mexicano.

Con apego en esta disposición en 1521 y una vez finalizada la conquista

---

<sup>11</sup> MAGALLON IBARRA, Jorge Mario. "Instituciones de Derecho Civil" Editorial Porrúa S.A. México 1990, pág. 280.

se ordena y dispone el repartimiento de las nuevas tierras, mencionando:

"Habiéndose hecho el descubrimiento por Mar, o Tierra, conforme a las leyes y órdenes que de él tratan, y elegida la Provincia y Comarca, que hubiere de poblar, y el sitio de los lugares donde se han de hacer las nuevas poblaciones, y tomando asiento sobre ello, los que fueren a su cumplimiento, guarden la forma siguiente: en la Costa del Mar sea el sitio levantado, sano y fuerte, teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del Puerto, y si fuere posible no tenga el Mar al Mediodía, ni Poniente: y en estas, y las demás poblaciones la Tierra adentro, elijan el sitio de los que estuvieren vacantes, y por disposición nuestra se pueda ocupar, sin perjuicio de los indios y naturales, o con su libre consentimiento; y cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a corred y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales, y dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma...".<sup>12</sup>

Resulta evidente la disposición que se pretendía de la formación de los poblados; cabe mencionar la poca importancia que se le otorgaba a los moradores, dado que por disposición de los monarcas se permitía la ocupación de las tierras poseídas por los indígenas, con o sin su consentimiento y con aras de la buena distribución de los nuevos poblados.

---

<sup>12</sup> MAGALLON IBARRA, Jorge Mario. Op cit, pág. 281

Fue así como Hernán Cortés como único gobernador de las Indias y ya establecido en la villa de Coyoacán, procedió al reparto de las tierras conquistadas, dotando a cada conquistador de uno o varios pueblos en encomienda o repartimiento. Es importante destacar que al ser entregados pueblos enteros, correspondían a cada encomendero hasta 500 indios con la única obligación de procurarles doctrina y moralidad.

Dentro de este sistema de encomienda se encuentra explícito la dotación de grandes porciones de tierras que eran entregadas por los Reyes o sus representantes en las Indias por conducto de un documento oficial que se denominaba Merced Real, como pago a los servicios prestados a la Corona.

Debido a los abusos que muchas veces se dieron en contra de los indígenas surgieron las primeras leyes sobre derechos básicos que buscaban ir quitando del poder a los conquistadores e ir colocando a los indígenas bajo el mando directo de la Corona Española. Estas leyes no surtieron realmente sus efectos, toda vez que, como era de esperarse, los herederos y grandes encomenderos españoles se opusieron a dejar sus posesiones, lo que llevó a que hasta el año de 1720 se suprimieran todas las encomiendas en la Nueva España.

El maestro Isaías Rivera Rodríguez en su obra titulada "El nuevo Derecho

Agrario Mexicano", clasifica los tipos de propiedad que existían en la Colonia, estableciendo tres tipos principales de propiedad:

I. La propiedad individual, dentro de las cuales encontramos a la Mercedes Reales, las caballerías, las peonías y las suertes.

### CABALLERÍAS

Por caballerías entendemos a aquellas porciones de tierras dadas a los soldados de caballería.

### PEONIAS

Las peonías eran las mercedadas a miembros de la infantería.

### SUERTE

Y por suertes debemos entender a los solares destinados a la labranza que eran designados a cada colono que integraba una capitulación.

II. La propiedad de tipo colectivo se dividía en fundo legal, Ejido y dehesa, así como los denominados bienes de propios, las tierras de común repartimiento y la propiedad del clero.

### FUNDO LEGAL

El fundo legal estaba constituido por el terreno que ocupaba la población, con una extensión de seiscientas varas a los cuatro vientos a partir de la iglesia ubicada en el centro del pueblo.

### EJIDO ESPAÑOL

El ejido español era una superficie ubicada a la salida de los pueblos para solaz de la comunidad;

### DEHESA

La dehesa se localizaba de igual manera a las afueras del pueblo y servía para el pastoreo del ganado. Tanto el ejido español como la dehesa, eran de aprovechamiento común y no podían ser objeto de enajenación.

### BIENES PROPIOS

Por bienes propios se entendía a aquellas tierras que se designaban con objeto de que en base a su aprovechamiento se sufragara los gastos públicos, por lo cual no podían ser transmitidas.

### TIERRAS DE USO COMÚN



Las tierras de común repartimiento eran aquellas sujetas a la Autoridad del Ayuntamiento, y que eran otorgadas a los particulares mediante sorteo.

### TIERRAS PROPIEDAD DEL CLERO

Dentro de las tierras propiedad del clero se establecía que debían constituir únicamente para la construcción de templos y monasterios. Aunque como todos sabemos posteriormente el clero se fue aprovechando de grandes extensiones de tierras, formando grandes latifundios.<sup>13</sup>

## 1.5 LA PROPIEDAD EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

A partir de la revolución francesa donde se proclaman los derechos del hombre y el ciudadano el mundo entero se ve envuelto en una marejada de pensamientos liberales basados en los principios de libertad, igualdad y propiedad.

México no se encuentra ajeno a dichos acontecimientos, y es así como el 25 de junio de 1856, se expide por el Presidente sustituto de la República Mexicana Ignacio Comonfort, la denominada Ley Lerdo, preparada por el que era

---

<sup>13</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaias "El nuevo Derecho Agrario Mexicano", Editorial McGraw-hill, México 1994, págs. 27-31

Ministro de Hacienda y Crédito Público, Miguel Lerdo de Tejada, para la desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas, al considerar que estas entorpecían el desarrollo del país, por existir poco movimiento en la propiedad raíz de la época.

Es importante destacar este ordenamiento legal como el primero que en afán de establecer un desarrollo productivo del país y por causas de utilidad pública afecta en forma directa los bienes de organizaciones ya sean civiles como eclesiásticas.

El artículo 1º de la mencionada ley señalaba que "todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarias las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual."<sup>14</sup>

• Posteriormente y tomando la misma base el 12 de julio de 1859 el Presidente Interino Don Benito Juárez promulga la Ley para la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, estableciendo que entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuese la clase de predios, derechos y acciones.

---

<sup>14</sup> MAGALLON IBARRA, Jorge Mario, ob cit, pág. 324

Asimismo, se establece que es nula y sin ningún valor toda enajenación de los bienes del clero, si no es efectuada con autorización del Gobierno Constitucional.

Es evidente que dos años antes de la promulgación de la mencionada ley ya se había establecido en la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que en su artículo 27 preceptuaba que:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución."

El llamado "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, decretada por Maximiliano el 26 de febrero de 1865, establecía que la propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa pública..."<sup>15</sup>

La búsqueda de lograr el aprovechamiento de la propiedad en beneficio del

---

<sup>15</sup> Idem

desarrollo común, originó que el Estado justificara la apropiación o invasión de tierras de los particulares.

Benito Juárez, de igual forma, el 13 de diciembre de 1870 promulga el Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, que establece la regulación sistemática de la propiedad y que en sus artículos 827 y 829 establecen:

"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa con más limitaciones que las que fijan las leyes."

" El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella. Por lo mismo podrá usarlo y hacer en él todas las obras, plantaciones o excavaciones que quiera..."<sup>16</sup>

de la definición que contenía el Código Civil de 1870 podemos establecer que es un derecho exclusivo para gozar y disponer de una cosa ya sea mueble o inmueble, con independencia de los demás individuos, por lo que se puede considerar que es un derecho absoluto e individual.

Es importante mencionar que tratándose de bienes inmuebles, tales como

---

<sup>16</sup> DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo "Derecho Civil, parte General, Personas, cosas, negocio jurídico e invalidez"<sup>17</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 362

predios, se considera que el propietario del terreno, lo es del subsuelo, por lo cual lo podrá gozar y disfrutar en forma exclusiva, salvo las disposiciones que establezca la Ley.

El Código de 1870 se encontraba complementando las disposiciones de la propiedad en cuatro capítulos; el de la apropiación de los animales, de los tesoros, de las minas, de los montes, pastos y arboledas.

- En 1884 el subsecuente Código Civil reprodujo en forma íntegra la tramitación legal de la propiedad de bienes muebles o inmuebles.

## **1.6 LA ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917**

La Comisión dirigida por el Señor Ingeniero Pastor Rouaix, planteó diversas cuestiones de vital importancia para lo que posteriormente sería el artículo 27 Constitucional. Esta disposición debería ser el fundamento y base del sistema de derechos que otorgaran a la propiedad el carácter de máxima garantía para los ciudadanos.

El concepto de propiedad tal y como nació durante la Colonia, es decir, la

propiedad concebida como un derecho absoluto del rey, ya no se adecuaba a la realidad de ese tiempo; era necesario abordar toda clase de problemas sociales tales como despojos, latifundios, la falta de protección y las represiones a los indígenas, el favorecimiento a la pequeña propiedad en perjuicio de los terrenos comunales, etc.

El derecho de propiedad, ahora pasaría a formar parte de la Nación; ella sería quien tendría del derecho pleno sobre tierras y aguas de su territorio, reteniendo bajo su dominio todo lo necesario para el desarrollo social (minas, playas, petróleo, etc) otorgando a los particulares, cuando lo considerara conveniente y mediante autorización de la ley, el aprovechamiento de dichos bienes.

Este proyecto contemplaba las tres formas o tipos de propiedad existentes en ese tiempo:

a) La propiedad privada plena, que podía ser individual o colectiva (Fracciones I,II,II, V, VI y VII).

b) La propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de la población. (Fracciones IV y VII).

c) La posesión de hecho. (Fracción XII).

El texto original de las Fracciones mencionadas anteriormente era el siguiente:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y la sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado sólo podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo a los que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la Nación. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación representada por el Gobierno Federal, quien determinará a los que deban continuar después destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios religiosos de asociaciones religiosas o cualquiera otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho al dominio de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los

templos que en lo sucesivo se erigen para el culto público, serán propiedad de la Nación, si fueren construidos por subscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada;

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata y directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esa índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieran en ejercicio;

IV.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que les hayan restituido conforme a la ley del 6 de enero de 1915, ya que se les den en lo de adelante por virtud de las disposiciones de este



artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común, entretanto se reparten conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo ningún derecho a ellos, más que los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. La leyes que se dicten para la repartición, contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los parcioneros pierdan las fracciones que les correspondan y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes;

V. las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso;

VI. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos;

VIII. Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción o enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía en estado comunal, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido despojadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo del decreto de 6 de enero de 1915 y demás leyes relativas o las que hayan sido tituladas ya, en los repartimientos hechos por virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cien hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad,

•

indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de esta fracción se decreten, serán de carácter administrativo y de inmediata ejecución;

IX. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de terrenos a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir este objeto, se considerará de utilidad pública y, por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915;

X La nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, cualquiera que sea su forma,

constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y sustancias que en todo tiempo tendrán el carácter de inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes. Los minerales y sustancias que necesiten concesión para ser explotados, son los siguientes: los minerales que de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, como los de platino, oro plata, cobre, hierro, cobalto, níquel, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, zinc, vanadio, bismuto, magnesio, azufre, arsénico, telurio, estroncio, barios y los metales raros, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de rocas, como el asbesto, el amianto, el talco, cuando afecten la forma de vetas, mantos o boisas y su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, ya sea en su estado natural o mediante procedimientos químicos; el carbón de piedra y cualquier otro combustible sólido que se presente en vetas, mantos o masas de cualquier forma. El petróleo o cualquier otro carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, ya que brote a la superficie o se encuentre en el suelo, y las aguas extraídas de las minas;

XI. Son de la propiedad de la nación y estarán a cargo del Gobierno Federal: las

aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que previene el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes de corrientes permanentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las de los ríos, arroyos o barrancos cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados y las aguas de las minas.

De igual manera, serán de la propiedad de la nación, los cauces, lechos y riberas de los lagos y corrientes en la extensión que fije la ley. Para el aprovechamiento de estas aguas, por particulares, en irrigación, fuerza motriz cualquiera otro uso, podrá el Ejecutivo Federal hacer concesiones y confirmar los derechos anteriores, de acuerdo con lo que prevenga la misma ley. Cualquier otro arroyo, barranco o corriente de aguas, no incluido en la enumeración anterior, se considerará como formando parte integrante de la propiedad privada en que se encuentre y el aprovechamiento de las aguas, cuando pase su curso de una finca rústica a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados, respetando siempre los derechos adquiridos:

XII. La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente.

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándola con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas;

XIII. Desde el día en que se promulgue la presente Constitución quedará prescrito el dominio directo de la nación sobre las tierras y aguas poseídas por particulares o corporaciones permitidas por la ley, en favor de los mismos particulares o corporaciones permitidas por la Ley, en favor de los mismos particulares o corporaciones, cuando la posesión haya sido por más de treinta años pacífica continuada y pública, siempre que la superficie poseída no alcance mil hectáreas, y que las tierras y aguas no estén comprendidas en las reservas de este artículo. Este mismo derecho tendrán en lo sucesivo los poseedores de tierra y aguas que no sean de uso común para prescribir contra el Estado o contra los particulares;

XIV. El ejercicio de las acciones que correspondan a la nación por virtud de las

disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas precederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

#### **1.6.1 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL ACTUAL**

En su primer párrafo, el artículo 27 Constitucional actual, establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

Como se señaló con anterioridad y a efecto de evitar repeticiones inútiles en relación a la razón histórica del porqué se habla de "propiedad originaria de la Nación", se determinará única y exclusivamente qué significa dicho término.

Como propiedad originaria debe entenderse, históricamente, el dominio eminente que tiene el Estado sobre su territorio y que consiste en el imperio, autoridad y soberanía, y no debe entenderse como el uso, disfrute o disposición ya que ni el Estado ni la Nación pueden gozar de ese derecho como un propietario común y corriente.<sup>17</sup>

Así pues, el calificativo "propiedad originaria" que da la Constitución a todas las tierras y aguas, comprendidas en su territorio ya sean urbanas o rústicas, privadas o estatales, no coincide con el concepto de propiedad civil entendido como el derecho real de usar, disfrutar y disponer de los bienes, sino que debe entenderse como tal a la competencia o imperio que tiene el Estado sobre su territorio.

Cabe destacar que la propiedad que tiene el Estado, deviene históricamente de un poder divino, ya que México al ser independiente obtiene un territorio que anteriormente pertenecía a la Corona Española y que había sido dado o donado por el Papa quien era el representante de Dios en la Tierra y a quien, por ende, pertenecía todo.

Actualmente, el hombre al cuestionarse esta procedencia divina de la propiedad del Estado, prefiere sostener que como una consecuencia del fenómeno de la apropiación, el hombre tiene derechos de propiedad sobre los



bienes, pero que al momento en que permite al Estado que lo gobierne, cede también sus derechos de propiedad, por ser el Estado la organización que velará por el interés y el bien común.

## 1.6.2 EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO CIVIL MEXICANO

El derecho de propiedad se define como el poder jurídico directo oponible a terceros, que ejerce una persona sobre un bien y que le permite usarlo, disfrutarlo y aprovecharse de él sin más limitaciones que las establecidas en ley. Dentro de las características de este derecho están, entre otras, las de usar, disfrutar y disponer de él, la de la exclusividad que significa que el propietario tiene derecho a oponerse a que otra persona obtenga ventaja alguna de ese bien y la de perpetuidad, que significa que el derecho de propiedad no se limita a un periodo limitado de tiempo.

Es importante hacer notar que este poder jurídico no es completamente absoluto, ya que existen ciertas limitaciones naturales y legales al mismo, derivadas de la convivencia en sociedad y que hacen prevalecer los intereses de la colectividad frente a los meramente individuales.

El Código Civil para el Distrito Federal contiene diversas disposiciones al

•  
respecto:

Artículo 16. "Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudiquen a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas."

Artículo 772 "Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenecen legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley."

Artículo 830 "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

Artículo 831 "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización."  
•

Artículo 832 "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se constituyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica."  
•

Artículo 833 "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente."

Artículo 834 "Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes."

Artículo 836 "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla o aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."

Artículo 839 "En un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño a este predio."

Artículo 840 " no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su

ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercer, sin utilidad para el propietario."

Artículo 842 "También tiene derecho y en su caso obligación de cerrar o de cercar su propiedad, en todo o en parte, del modo que los estime conveniente o lo dispongan las leyes o reglamentos, sin perjuicio de las servidumbres que reporte la propiedad."

Artículo 843 "Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortaleza o edificios públicos sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia.

• Establecido lo anterior, se señala que la propiedad es un derecho que puede y debe ser ejercido, pero siempre tomando en cuenta los lineamientos que rigen los intereses sociales ya que no es un derecho que vele única y exclusivamente por el individuo como tal.

El Derecho Civil contempla dos formas de extinción de la propiedad:

**ABSOLUTA.**- Se extingue la propiedad en forma absoluta cuando se pierde por destrucción total del mismo, por quedar fuera del comercio, ya sea por una expropiación o por causa de un fenómeno natural.

RELATIVA.- Se extingue el derecho de propiedad en forma relativa cuando la cosa pasa del patrimonio de una persona a formar parte del de otra persona ahora propietaria de dicho bien.

## I.7 LA PROPIEDAD COMO FUNCIÓN SOCIAL

La regulación jurídica de la propiedad en nuestro país, tanto en la Constitución como en el Código Civil, nos muestra claramente el interés del legislador de tutelar a la propiedad como función social del Estado, dotándolo de autoridad para sacrificar el derecho individual en beneficio de la colectividad.

En el siglo XIX surge la teoría de la propiedad como función social, en la que la propiedad es un deber, una obligación de emplear la riqueza que se posee para mantener la interdependencia social. Esta teoría sustenta sus bases en dos principios fundamentales:

a) El propietario tiene el deber y el poder de emplear la cosa o el bien que posee en la satisfacción de sus necesidades individuales;

b) El propietario tiene el deber y el poder de emplear la cosa o el bien que

posee en función de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Se considera una doble función al derecho del propietario, por un lado la facultad, convertida en obligación de utilizar, disfrutar y abusar de la cosa con objeto de cubrir sus propias necesidades. Y por el otro la obligación de explorar su derecho en beneficio de la colectividad. Un exponente de esta doctrina, de gran influencia en nuestro país, fue en su momento, León Duguit con su obra "Las transformaciones del derecho privado".

La noción del beneficio colectivo se encuentra en relación directa de la idea del bien común.

Como afirma Rafael de Pina, en su obra titulada Derecho Civil Mexicano, la función social de propiedad, "quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a la atención de las personas que de él dependan, sino, a las exigencias sociales que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentren en condiciones de satisfacerlas."<sup>18</sup>

Dicha afirmación lleva a concluir que realmente la propiedad no debe ser concebida como un derecho absoluto, sino condicionado a los intereses del

---

19 DE PINA, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, México 1992, pág. 81.

Estado. Algunos juristas han reconocido que el propietario debe conciliar la realización de sus fines a los de la economía nacional.

Santo Tomás, sostiene que "sean particulares los medios de producción, porque de otra manera son imposibles la paz, el orden y la buena administración, y sean tenidos como comunes los productos que han nacido al calor del esfuerzo privado. El bien social debe anteponerse al individuo."<sup>19</sup> La afirmación de Santo Tomás nos lleva a la conclusión de que el derecho de propiedad debe ser considerado como exclusivo e individual, para de esta manera garantizar el orden social, aunque los frutos y productos que deriven de la explotación de dicho derecho deben ser puestos a disposición de la comunidad, demostrando así el espíritu de solidaridad.

La propiedad como un concepto , se refiere únicamente al usar, disfrutar y disponer de un bien, nada tiene que ver con la colectividad ya que como tal, es un concepto autónomo del grupo social, pero lo que sí tiene un matiz netamente social, es la posibilidad que se tiene de lograr, con los frutos de la propiedad un beneficio económico y colectivo, porque a diferencia de lo que establece el liberalismo, no puede existir una separación tajante de los elementos que integran al hombre: cultura, arte, política, economía, religión y moral, por lo que la propiedad ( no como concepto exclusivamente ), no debe ser deshumanizada y

---

<sup>19</sup> DE IBARROLA, Antonio, ob cit, pág. 270

•

sin un sentido social.

Como consecuencia de lo anterior, al tener la Nación el derecho originario de la propiedad, mismo que puede ser transmitido a los individuos formando así la propiedad privada, tiene la facultad de disponer de ella cuando el interés de la Nación así lo prevea, por medio de la expropiación.

•

•

•



## CAPÍTULO II

### LA EXPROPIACIÓN

#### II.1 DEFINICIÓN

Según el Diccionario del Español Moderno, el término de expropiación significa lo siguiente:

**Expropiación:** Acto de desposeer legalmente mediante indemnización adecuada.<sup>20</sup>

De igual manera La Nueva Enciclopedia Jurídica define a la **expropiación** como: “una institución de Derecho Público en virtud de la cual se otorga, en favor de una empresa declarada de utilidad pública, la transferencia coactiva de la propiedad de una cosa, convirtiéndose el derecho del propietario sobre dicha cosa en un derecho a una justa indemnización. La expropiación puede definirse como una venta forzosa que se hace independientemente de la voluntad del dueño de la cosa expropiada y mediante una indemnización.”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> ALONSO, Martín. Diccionario del Español Moderno, Editorial Aguilar. México, 1990. pag.472

<sup>21</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica, Editorial Francisco Serw, S.A. Barcelona 1982. Tomo IX pag. 328

Para otros consiste en una restricción de derecho público tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad, exigida por la utilidad pública, mediante una justa indemnización, que generalmente se paga con prioridad.<sup>22</sup>

Para algunos, la expropiación no es una restricción de derecho público que tiende a la privación total y definitiva de la propiedad siempre que exista una exigencia de utilidad pública y mediante una indemnización que no siempre se paga con prioridad al acto mismo de la expropiación.<sup>23</sup>

La expropiación es un medio por el que el Estado logra que un bien sea transferido de un patrimonio a otro distinto, por medio de una indemnización, para que sea destinado a satisfacer necesidades de utilidad pública.<sup>24</sup>

En un sentido estricto, históricamente la expropiación constituye un instituto desconocido en el Derecho Romano. De él se ocuparon los juristas intermedios a partir de Baldo. De esta definición se desprenden diferentes elementos propios de toda indemnización:

• a) Es una institución propia del Derecho Público, ya que atiende principal y exclusivamente al interés de la colectividad.

---

<sup>22</sup>LEGON, Fernando. Tratado integral de la Expropiación Pública. Valerio Abeledo, Editor. Buenos Aires, 1934. p.55

<sup>23</sup>LEGON, Fernando. Tratado integral de la Expropiación Pública Op Cit. Pag 14

<sup>24</sup>ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma Buenos Aires, 1984. p 1062.

•

b) En ella existen diferentes sujetos: el “expropiante” que será siempre el Estado, ya sea algún Estado o Municipio y por otra parte el “expropiado”, que será el particular propietario del bien a expropiar. Existe otro sujeto que es el “beneficiario”, quien se beneficia directamente de la expropiación.

•

c) El objeto expropiado.

d) La transmisión de la propiedad de un patrimonio a otro distinto.

e) Indemnización debida, que marca una diferencia radical con la confiscación.

•

f) Tiene que fundarse en todos los casos en causa de utilidad pública.

G) Se refiere a una privación definitiva y total a diferencia de las temporarias, tal y como sucede en los casos de servidumbres o en los casos de ocupaciones temporales o limitaciones de dominio.

Cabe recordar que la clasificación del Derecho como Público o Privado, depende de la naturaleza de los intereses a proteger. Mientras que en el Derecho Público existe una relación de subordinación y de mando, en el que

interviene el Estado y los particulares o entre la Federación, Estados y Municipios, en el Derecho Privado existe una relación ya no de supra-subordinación, sino que es entre iguales, entre particulares, sin la intervención del Estado, ya sea como Federación, Estados o Municipios.

Como se ha establecido con anterioridad, la expropiación es una figura de Derecho Público y nunca de Derecho Privado, ya que en ella interviene invariablemente, como sujeto expropiante, el Estado en uso de sus potestades y facultades de poder público, imponiendo la transmisión de la propiedad con fundamento en la utilidad pública. El Estado es la única personal moral con capacidad tanto política como civil para llevar a cabo la expropiación en caso de utilidad pública.

## • II.2 BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LA EXPROPIACIÓN

Hablar del Derecho en México es diferente a hablar del Derecho Mexicano. México surgió como un país independiente el 27 de septiembre de 1821. Antes de esa fecha no existía Derecho Mexicano, sino un conjunto de disposiciones (Derecho Castellano, Derecho Indiano, Bulas, Reales Cédulas, etcétera) que estuvieron vigentes en lo que era la Nueva España. Así, la Constitución de Cádiz

fue un ordenamiento español aplicable a la Nueva España y posteriormente aplicable en México Independiente mientras se dictara un Constitución Mexicana.

•

Por lo anterior, es importante mencionar, aunque muy brevemente, la evolución que tuvo la figura de la expropiación, en algunas de las diferentes Constituciones que nos han regido.

#### a) CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz de 1812, en su Capítulo I, artículo 172, que rigió en la Nueva España, expresaba: "No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado "

#### b) CONSTITUCIÓN DE 1814

•

En el Capítulo V , artículo 35 se establecía: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, si no cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa indemnización."

### c) CONSTITUCIÓN DE 1824

En su artículo 112, fracción III, se determinaba que: “El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación ni turbarle en su posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa declaración del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el Gobierno.”

### d) LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

El artículo II, en su fracción III, establecía: “Son derechos del mexicano: No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo o en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación si la tal circunstancia fuera calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo en particular, previamente indemnizado a tasación de los

peritos, nombrados el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia en caso de haberla.”

#### **e) LAS BASES ORGÁNICAS DEL 4 DE JUNIO DE 1843**

En este documento se establecía que sin necesidad de aprobarse por el Senado, el Presidente podía directamente autorizar la expropiación pudiendo apelar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **f) LEY DEL 7 DE JULIO DE 1853**

En caso de expropiación habrían de cumplirse cuatro supuestos:

- 1.- La ley o decreto que autorizara los trabajos u obras de utilidad común;
- 2.- La designación especial hecha por la autoridad administrativa de las propiedades particulares a las que deba aplicarse la expropiación;
- 3.- La declaratoria de expropiación hecha por la autoridad judicial y
- 4.- La indemnización previa a la ocupación de la propiedad

#### **g) CONSTITUCIÓN DE 1857**

•  
El artículo 27, párrafo II, expresaba: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.”

#### **h) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO 1865**

•  
Su artículo 68 manifestaba: “La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma en que disponen las leyes”.

#### **i) CONSTITUCIÓN DE 1917**

• A reserva de ser tratada con posterioridad, se destaca que en el último párrafo del artículo 27 se establece: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> B. CUELLAR, Alfredo. Op cit. p.17



## **II.3 FUNDAMENTOS, SUJETOS, OBJETO, RÉGIMEN Y FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN.**

### **II.3.1 FUNDAMENTOS**

#### **1.-TEORÍA DE LA COLISIÓN DE DERECHOS**

Esta teoría sostiene que existe un choque o impacto entre los intereses del particular y los de la colectividad, siempre subsistiendo los de la comunidad sobre los del particular. Esta teoría pierde credibilidad, al ser no un fundamento, sino una consecuencia de la expropiación.

#### **2.-TEORÍA DE LA FUNCIÓN SOCIAL**

Para Duguit, la expropiación sólo será legítima cuando verdaderamente cumpla con funciones de utilidad pública y de esa forma se pueda explicar que al particular se le prive de bienes de su propiedad.

#### **3.-TEORÍA DE LAS RESERVAS**

Esta teoría atiende principalmente a la evolución histórica de la propiedad. Así cuando la propiedad colectiva pasó a ser privada, la autoridad se reservó el

derecho a limitar de determinados bienes al particular, por medio de una indemnización, siempre que fuera por finalidades colectivas.

#### **4.-TEORÍA DEL DOMINIO EMINENTE**

Esta teoría tiene su origen en la época feudal, en la que el “señor” tenía el dominio y la propiedad sobre todos los bienes del feudo, ya que los súbditos sólo tenían un derecho de goce revocable, prevaleciendo en todo momento el poder directo y absoluto del monarca.

No es aceptable esta teoría, por cuanto la expropiación puede recaer también sobre bienes muebles, tal y como lo señala la ley civil en el artículo 833.

#### **5.-TEORÍA DE LOS FINES DEL ESTADO**

El Estado debe procurar el bienestar general de la comunidad. Por esta razón es que se sacrifica el interés del particular de forma justa y razonable, cuando así lo exige el bien común <sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>ESCOLA, Héctor Jorge. Op Cit. p 1071.

## 6.- TEORÍA DEL PACTO SOCIAL

Por efecto del contrato social, los componentes del cuerpo social, se obligan a sí mismos a la servidumbre personal que les impone el deber social de concurrir a la defensa del grupo, sacrificando incluso el interés personal o individual por el bien de la colectividad.

### II.3.2 SUJETOS Y OBJETOS DE LA EXPROPIACIÓN

#### A) SUJETO ACTIVO O EXPROPIANTE

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el segundo párrafo de la Fracción VI del artículo 27, que las leyes de la Federación y de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad.

La declaración de utilidad pública corresponde únicamente a la autoridad administrativa, entendiéndose por ésta, según las leyes de expropiación, en concreto la Ley Federal de Expropiación, al Ejecutivo Federal siendo el Presidente de la República si es a nivel federal , o en su caso los gobernadores de los Estados, es decir, se entiende una facultad exclusiva a las supremas autoridades administrativas. Algunas legislaciones estatales, como la del Estado

estatales, como la del Estado de Sinaloa, confiere esta potestad a los Municipios.

Cabe mencionar las distintas funciones que lleva a cabo el Estado por medio de cada uno de sus órganos; así, el Poder Legislativo es el encargado de enumerar las causas de utilidad pública, el Poder Judicial es quien discute y fija el monto de la indemnización basada en una tasa catastral y el Poder Ejecutivo es quien realiza la declaratoria de causa de utilidad para el caso concreto; así lo señala la siguiente tesis:

**“EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.** La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo aplicando esa ley decida en cada caso, si existe o no, esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías.”

(TESIS) Tomo XI. Blanco y Pastor Concepción y Coagraviadas. Pág. 685.

## SUJETO EXPROPIADO O PASIVO

Titular del bien declarado de utilidad pública, toda persona ya sea física o moral que sea propietaria de bienes destinados a satisfacer necesidades de la comunidad.

## BENEFICIARIO

El artículo 19 de la Ley de Expropiación establece que el importe de la expropiación será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, pero que si pasa al patrimonio de una persona distinta al Estado, será ésta quien pague el importe de la indemnización por ser quien se beneficia del contenido del acto expropiatorio.

La Ley General de Bienes Nacionales establece qué bienes son del dominio público o del dominio privado de la Federación en sus artículos 2º y 3º que a continuación se transcriben:

art. 2º " Son bienes del **dominio público**:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 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 3º 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 utilice 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;

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 sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de dichos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, las

•

películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y

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.”

Art. 3º “Son bienes de dominio privado:

I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme 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, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación, y

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero.

\* VIII. Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Social.”

No toda expropiación hace ingresar los bienes expropiados al dominio público de la Federación. Existen casos, tratándose de la adquisición de predios para la satisfacción de necesidades habitacionales o de desarrollo urbano, en que la expropiación hace que esos bienes entren al dominio privado de la Federación en favor de organismos públicos que serán los que administren y transfieran la propiedad de estos bienes en favor de terceros particulares. En este supuesto, no aplica el artículo 27 constitucional en su segundo párrafo, ya que el valor de los bienes será cubierto por los terceros que los adquieran por compraventa u



otro título ( permuta, donación ) que lo celebren con el organismo legalmente competente como lo es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en materia federal y la Dirección de Adquisición y Regularización territorial en el Distrito Federal. En estos casos y como consecuencia de la inaplicabilidad del precepto constitucional antes mencionado en relación con el artículo 10º de la Ley de Expropiación, el pago de la indemnización corre a cargo de los poseedores de los predios expropiados, fijándose el importe de la operación en el concepto de los denominados valores sociales, que al situarse al margen de las técnicas de los valores comerciales y catastrales, se determinan en cada caso atendiendo a la capacidad económica de los beneficiarios y a la situación urbana de los predios, destinándose en el caso de su incorporación a determinados Planes de Desarrollo a la naturaleza de uso de suelo, a la extensión de los predios y a otros factores objetivos que determinen la fijación del importe.

### LI.3.3 RÉGIMEN DE LA EXPROPIACIÓN

-Esta institución no constituye un derecho del Estado sino una potestad que le es inherente al mismo y que la ejerce siguiendo las bases fijadas en la misma Constitución, en lo referente a que debe llevarse a cabo por autoridad competente, estar fundada y motivada, mediante indemnización y por causas de carácter colectivo.

-Debe ser actual y no potencial. Esto significa que debe ser concomitante el momento de la expropiación con la necesidad de carácter colectivo.

-La decisión del Estado para expropiar es siempre unilateral y exclusiva en relación a su oportunidad y conveniencia.. No puede ser impugnada si no es por falta de motivación o fundamentación. Lo anterior significa que el Estado tiene la facultad discrecional por lo que hace al momento o las consideraciones que tome en cuenta para determinar si existen o no necesidades que puedan ser satisfechas por el bien a expropiar.

-Aunque la expropiación se dirige contra el sujeto propietario, es un medio de carácter real y no personal, ya que atiende exclusivamente al objeto que se expropiará.<sup>27</sup> y no afecta a la persona que tiene el derecho de propiedad.

#### II.3.4 FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN

Como se ha venido señalando, la expropiación debe llevarse a cabo únicamente cuando existan motivos objetivos que den lugar a dicha expropiación.

---

<sup>27</sup>Idem

Existen para la doctrina causas de necesidad pública, de utilidad pública, de utilidad social y de utilidad nacional, conceptos todos ellos dinámicos y especiales según las condiciones que existan en cada caso, por lo que no existe una clara definición de lo que por cada una de ellas ha de entenderse.

Existen diversas disposiciones legales que contemplan lo que se podría llegar a entender por utilidad pública. Entre éstas, se encuentran las contenidas en el Código Civil que a la letra dicen:

Artículo 832: “ Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitación, que se alquilen a las familias pobres mediante el pago de una renta módica”.

Artículo 833: “ El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente.”

Artículo 836: “La autoridad puede, mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente

una población o para ejecutar obras de eminente beneficio colectivo. "

Asimismo, la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1936, establece:

Artículo 1o. "Se consideran causas de utilidad pública:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

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

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

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.

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

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

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

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

Los artículos analizados con anterioridad, son sólo algunas de las disposiciones que pretenden enunciar las causas de utilidad pública, ya que la utilidad pública como concepto, no puede comprenderse enunciada limitativamente, debido a que, como se mencionó con anterioridad, es una noción que no tiene un significado fijo, sino que va variando dependiendo del lugar y el tiempo, así como de las circunstancias que se presenten en cada caso concreto.

Por otra parte existen diversas jurisprudencias y tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señalan lo que debe de entenderse por utilidad pública relacionada con la figura en cuestión y que es la expropiación. A continuación se transcriben sólo algunas de ellas:

**“UTILIDAD PÚBLICA.** Debe entenderse por tal, lo que satisface una necesidad pública y redunda en beneficio de la colectividad; siendo esencial que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos”.

TOMO IV. Amparo Administrativo. Luján, Julio. Abril 29 de 1919. Unanimidad de 8 votos. Pág. 918.

“UTILIDAD PÚBLICA. La fijación de las causas de utilidad pública es de la soberanía del legislador; pues el artículo 27 constitucional, al establecer que las leyes de la Federación y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente, ha querido conceder y ha concedido el Poder Legislativo, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías, pues de otra suerte, la justicia federal sustituiría su criterio al de las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, pudiendo examinar los jueces del amparo, únicamente, si la expropiación que se reclama, está o no comprendida entre las causas que la autorizan.”

Tomo XXXIV. Amparo Administrativo en Revisión 1614/30. Rueda Ponce Manuel. Febrero 25 de 1932. Unanimidad de 4 votos. Pág. 1294

•

**“UTILIDAD PUBLICA, CONCEPTO DE LA.** En los términos de artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando, por razones de utilidad social, se decreta la expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de una determinada clase social, y medjata o indirectamente las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento y urbanización de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros.”

TOMO XLV. Amparo Administrativo en Revisión 12914/32. Escandón de Escandón, Guadalupe. Septiembre 11 de 1935. Unanimidad de 4 votos. Pág. 4797.

**“UTILIDAD PUBLICA.** Solamente las hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular, que puede adquirir la cosa sin la intervención del poder público.”

•



Montes Avelino ..... pág. 440  
Molina Augusto.....pág. 440  
Rodríguez Ferrer José.....pág. 440  
Apéndice al Tomo LXIV, tesis 549, pág. 633.<sup>28</sup>

Así, puede concluirse que el concepto de utilidad pública se identifica y relaciona con el concepto de la satisfacción de las necesidades de una colectividad, y debido a que éstas varían de un tiempo y un lugar determinado a otro, no se puede definir limitativamente el contenido que encierra la utilidad pública, pero lo que sí es una constante, es que va encaminada al bien común y que debe existir una ley que establezca las generalidades de la misma y que la autoridad administrativa será la que la declare en cada caso considerando las circunstancias del mismo.

---

<sup>28</sup>Cd rom/ius jurisprudencia. Tesis aislada. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### CAPITULO III

EL EFECTO EXTINTIVO DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA COMO CONSECUENCIA DE LA EXPROPIACIÓN. (ARTICULO 14, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES Y ARTICULO 4º DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN).

Generalmente se ha admitido que la atención de la utilidad pública que motiva la expropiación de un determinado bien se funda en su disponibilidad por la autoridad, quien por tal acto adquiere su dominio, sujetándolo a un régimen jurídico diferente al que hasta entonces estaba sometido. Aunque puede considerarse que el efecto traslativo de propiedad y su transferencia a la titularidad pública opera de modo natural en esta institución, puede cuestionarse si tal efecto se alcanza de manera automática sin tomar en cuenta la eficacia del decreto respectivo en relación con el particular expropiado o sujeto pasivo.

Lo anterior se plantea en virtud de la relación de los artículos 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece la presunción de que se "reputará que los bienes adquiridos por las vías de derecho público forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación", y el artículo 4 de la ley de Expropiación, que dice: "La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se

publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En el caso de ignorarse el domicilio de éstos, se hará una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

#### **ARTICULO 14 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

“En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o del Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública. así como de los Secretarios.....”

#### **ARTICULO 4º DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN**

“La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En su caso, de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación personal la segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.”

Debido a lo anterior puede sostenerse que mientras la primera disposición consagra la presunción de transferencia del bien a la titularidad pública, la segunda establece la presunción de notificación personalmente hecha, a través

de una segunda publicación del decreto respectivo en el órgano oficial de información.

De la aplicación conjunta de tales dispositivos, aparece que conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, el efecto traslativo de la propiedad se logra con la sola publicación del decreto, en tanto que, para la Ley de Expropiación, la notificación legal del mismo debe hacerse personalmente o por la vía subsidiaria, en los segundos supuestos contemplados en ese ordenamiento, con una segunda publicación.

Como consecuencia de lo expuesto se establece que la transferencia e incorporación de los derechos sobre el bien, en el caso de la presunción del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, opera con independencia de lo señalado en el artículo 4º de la Ley de Expropiación.

Ahora bien, por regla general, el procedimiento expropiatorio inicia, se desarrolla y concluye en el ámbito interno de la administración pública, con la resolución correspondiente, formalizada en el decreto presidencial, conforme a los términos del párrafo segundo y la fracción VI del artículo 27 Constitucional., que a continuación se transcriben:

**“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad**

pública y mediante indemnización.”

• VI. “Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

*Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentística.*

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud

de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada. “

Con excepción de lo dispuesto por los artículos 112 a 125 en relación con el 344 y 345 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, abrogada por la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, así como de algunas otras legislaciones estatales, que otorgan la garantía de audiencia a los afectados durante el procedimiento expropiatorio, la Ley de Expropiación y la Ley Agraria, difieren el ejercicio de tal derecho de audiencia en contra del decreto.

Así, el artículo 95 de Ley Agraria, que a continuación se transcribe, prohíbe toda forma de ocupación de las tierras objeto de la expropiación antes de la debida publicación en el Diario Oficial de la Federación, del decreto expropiatorio en relación con las tierras objeto de la misma, a menos de que se hubiese obtenido con anterioridad autorización o consentimiento del núcleo de población, ejidos o ejidatarios que en su caso, pudiesen resultar afectados.

•

“Art. 95. Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.”

En relación con la expropiación ordinaria, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido constante en el sentido de que no es violatorio de la garantía de audiencia el ordenamiento que en esa materia consagre su ejercicio a posteriori, pues hasta ahora se estima que la institución expropiatoria encuadra con las excepciones al artículo 14 constitucional, en el mismo rango de las leyes fiscales en general y de la determinación de las contribuciones en general, artículo constitucional que a continuación se transcribe:

•

#### Artículo 14 Constitucional

“ A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales*

•

*del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”*

De acuerdo a lo anterior, cabe precisar que si bien es verdad que el trámite expropiatorio se trata en el interior de los órganos administrativos, reservándose la intervención judicial sólo en los casos de controversia sobre el valor del bien, art. 27 fracción VII Constitucional que a continuación se transcribe, también lo es que sin haberse notificado legalmente el decreto al interesado en los términos del artículo 4º de la mencionada Ley de Expropiación, dicho acto es ineficaz.

**Fracción VI (art. 27 Constitucional) .-.** Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el



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

En efecto, si se considera que la notificación es el acto mediante el cual la administración hace del conocimiento de una o más personas un hecho o acto determinado, a partir de la que comienzan a correr los plazos para deducir recursos administrativos o judiciales, para realizar actos procesales y aún para que se produzcan consecuencias jurídicas de gran importancia previstas por la legislación,<sup>29</sup> es indudable que la ausencia de tal requisito, conduce a estimar violado el derecho de audiencia del particular en cuanto al efecto traslativo de su propiedad.

En conclusión, el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales es susceptible de cuestionamiento constitucional porque prescindiendo de la notificación personal del decreto y limitándose únicamente a su publicación, autoriza la presunción de incorporación del bien al patrimonio nacional bien de dominio público o bien del privado, de manera que se priva al particular del derecho de controvertir u oponerse a la dicha presunción. En otras palabras, la

---

<sup>29</sup>FERNANDEZ VÁZQUEZ. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981. Vox: “notificación”.

transmisión del dominio en contra del expropiado (sujeto pasivo) operó sin su conocimiento, lo que implica una clara violación a su garantía de audiencia.

En consecuencia, cabe interpretar el precepto cuestionado en dos sentidos:

1.- Que el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales debe correlacionarse con el artículo 4º de la Ley de Expropiación, de manera que la presunción a que el primero se refiere, no pueda actualizarse sino en los casos en que se hubiera cumplido con la exigencia de notificación personal o, en vía de presunción, con una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2.- Sostener la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, por cuanto autoriza, sin consentimiento del propietario, la extinción de su derecho, tratándose de un acto que no ha surtido sus efectos respecto de sí mismo, por no haberse respetado la formalidad fundamental de su notificación, con arreglo al mencionado artículo 4º de la Ley de Expropiación.

## • CAPÍTULO IV

### GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA EXPROPIACIÓN

El artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala que "todo individuo gozará de las garantías que esta Constitución otorga", entendiéndose por garantías *las distintas prevenciones que la soberanía ha impuesto en la ley constitutiva del Estado, como "limitaciones y obligaciones en la actuación de los órganos gubernativos, para que los propios órganos respeten y permitan que las personas disfruten y ejerzan libre y eficientemente, dentro del marco de las leyes, los derechos humanos declarados en la misma ley constitutiva."*<sup>30</sup>

Dichas garantías se encuentran en la primera parte de la Constitución, a la que se le ha llamado *parte dogmática*, ya que contiene los principios o como su nombre lo indica, los "dogmas" que como se verá más adelante son inmutables y no pueden ponerse a discusión, a diferencia de la *parte orgánica* de la Constitución que puede llegar a cambiar conforme se modifiquen las necesidades del Estado, como ha sucedido con las innumerables reformas que ha sufrido nuestra Constitución.

---

<sup>30</sup>BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Editorial Trillas, México, 1992. p 35

Cabe mencionar que dichas garantías protegen tanto a personas físicas individualmente consideradas, como a personas morales o entes de carácter colectivo consideradas ya no individualmente, por lo que no es correcto denominarlas *garantías individuales* sino que debe denominárseles *garantías constitucionales*.

Es preciso destacar que existe una diferencia entre derechos humanos y garantías constitucionales, siendo los primeros las facultades que todos los hombres tienen por el simple hecho de ser personas, es decir, los derechos humanos derivan de la misma naturaleza del hombre, de su calidad y condición humana, en tanto que las garantías son el reconocimiento constitucional de dichos derechos, en otras palabras, las garantías constitucionales son el conjunto de compromisos por parte del Estado para respetar en todo momento los derechos del individuo, entendiéndose por éstos, los derechos humanos.<sup>31</sup>

Las garantías constitucionales pueden clasificarse como derechos públicos por derivar directamente de la Constitución y buscar como finalidad la protección del interés público a cargo del Estado y por otra parte pueden también clasificarse como derechos subjetivos por poderse ejercitar por cada individuo ( persona física o moral), en contra del Estado.

---

<sup>31</sup>Ibidem p.18

•

El artículo 14 Constitucional señala:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

•

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

•

La garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional debe entenderse como una garantía de seguridad jurídica que protege los derechos

*personales* como el derecho a la vida, *patrimoniales* como el derecho a la propiedad y *cívicos* como el derecho de petición, en las relaciones que guardan los particulares con la autoridad, para que esta última actúe conforme a determinadas reglas comprendidas en la ley por medio de la irretroactividad de la ley, del juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, de la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento y de la exacta aplicación de la ley.

- Debido al tema en cuestión, que es la garantía de audiencia en la figura de la expropiación, merece un especial comentario el inciso relativo al deber que existe (en general), a seguir un juicio ante los tribunales previamente establecidos, en caso de que exista controversia.

Lo anterior tiene como finalidad que el particular plantee la controversia, sea oído y vencido ante un tribunal que manifestará su decisión y que deberá ser competente y existente con anterioridad, ya que también queda prohibido el constituir tribunales especiales para conocer de un asunto en particular.

Visto lo anterior, queda claro que la garantía de audiencia asiste a toda persona que pueda llegar a verse afectada en sus bienes por una decisión del Estado, pero a pesar de ello, en la figura de la expropiación no se da esta

audiencia sino como un acto "a posteriori" quedando excluida tajantemente la audiencia previa.

El anterior criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis y precedentes, algunos de los cuales se transcriben a continuación:

**“EXPROPIACIÓN, GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA.** El artículo 27 constitucional sólo requiere para que pueda efectuarse la expropiación, que sea motivada por utilidad pública y que medie indemnización, por que si la expropiación se produce por un acto de soberanía y por ello no es indispensable la audiencia del que va a ser expropiado, es indudable que el expediente de expropiación no constituye un juicio como tal, en el que por virtud de lo establecido en el artículo 14 constitucional, deban cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento ordinario que se sigue ante los tribunales previamente establecidos.”

Tomo LVI. Amparo Administrativo en Revisión 6414/35. Compañía Minera Asarco, S.A. Junio 23 de 1983. Unanimidad de 5 votos. Pág. 2107

**“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE.** En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política, pues el artículo 27 del mismo ordenamiento, previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que las leyes de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a las autoridades administrativas hacer, de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente; por tanto, al no considerarse entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia de que se trata, la garantía antes expresada, y a mayor abundamiento debe decirse, que en la mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría tener lugar si fuera necesario dar intervención a la autoridad judicial, cuyos procedimientos y trámites de por sí, son tardados.”

Tomo LXII. Amparo Administrativo en Revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo, El Águila, S.A. y Coags. Dic. 2 de 1939. Unanimidad de 4 votos. Pág 3021.



“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia a que se contrae el artículo 14 constitucional, pues el artículo 27 de la Carta Fundamental no exige tal requisito, por tratarse de actos que interesan al conglomerado social, esto es, que son de utilidad general, y sólo prescribe que las leyes determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.”

Tomo LXIII. Amparo Administrativo en Revisión 5446/39. Domínguez Vda. De Novoa Gertrudis. Marzo 28 de 1940. Unanimidad de 5 votos. Pág. 4022.

“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATÉRIA DE. En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque este requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental.”

Tomo LXV. Rosas Crispina Pág. 3925.

Tomo LXXIV. Cortés Alonso Leopoldo. Pág. 840.

Tesis 473. Apéndice al Tomo XCVII. Pág. 901.

•

**“EXPROPIACIÓN, DERECHO DE AUDIENCIA.** La tesis jurisprudencial establecida por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 de la Constitución, por no encontrarse tal requisito estatuido por el artículo 27 de la propia Carta Fundamental, es aplicable a las expropiaciones decretadas no solamente por la Federación sino también a las acordadas por los Estados en virtud de que el segundo párrafo de la fracción VI del artículo constitucional establece, sin distingo, en uno y otro caso, el mismo régimen, igual procedimiento e idénticas causas.”

Tomó CXXVIII. Amparo en Revisión 3028/55, José María Sánchez. Mayo 7 de 1956. 5 votos. Pág. 337.

**“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.** No es necesario que el artículo 27 constitucional establezca textualmente la excepción al principio general de la audiencia previa porque si bien es cierto que el artículo constitucional establece en general dicha garantía no hace referencia expresa a su vigencia en material legislativa; y ha sido esta Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto, con algunas limitaciones, entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto, el artículo 27 constitucional previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse

...  
por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que las leyes de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a las autoridades administrativas hacer, de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente. Por tanto, al no incluir entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia que se trata. A mayor abundamiento debe decirse, que en la mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría tener lugar si fuere necesario dar intervención a la autoridad judicial, cuyos procedimientos y trámites, de por sí, son tardados.”

Amparo en revisión 2805/1962, promovido por Compañía Eléctrica de Sinaloa, S.A., fallado el 22 de junio de 1965, por unanimidad de 15 votos. Fue ponente el Ministro Rivera Pérez Campos. Pleno. Informe 1965, Pág. 125.

**“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.** Si bien es cierto que el artículo 14 constitucional establece en general la garantía de audiencia previa, no hace referencia expresa a su vigencia en materia legislativa; y ha sido esta Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto con algunas limitaciones, entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto, haciendo un análisis más detallado de

la garantía de audiencia que ese precepto consagra, para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que se ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables, y cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para que se haga esa defensa, sino también ante la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir con el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les de oportunidad de defenderse en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. Sin embargo, para no dejar sin aclaración algunas importantes cuestiones que se suscitan en torno a la garantía de audiencia, es menester hacer una breve aunque sustancial mención de las bases sobre las que opera dicha garantía, de los supuestos que condicionan su vigencia como institución tutelar de los derechos fundamentales que la Constitución Federal reconoce u consagra. El primero de esos supuestos, que viene siendo una condición "sine qua non", es el de que exista un derecho del que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14; "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos...". Y por último, un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no

estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el casos de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados, los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina, y que señalan, al mismo tiempo, los límites de su aplicación.”

• Amparo en revisión, 2805/1962. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S.A. Junio 22 de 1965. Unanimidad de 15 votos. Pleno. Sexta Época, Volumen XCVI, Primera Parte, Pág. 29.

“EXPROPIACIÓN. NO ESTÁ SUJETA A PREVIA AUDIENCIA. El artículo 27 de la Constitución Federal, no sujeta la expropiación al requisito de previa audiencia sin que sea valedero el argumento en el sentido de que el artículo no contiene la excepción de dicha garantía, no tampoco puede decirse que porque está consagrada en el artículo 14 no era necesario que el constituyente la repitiera en el 27 pero que debe respetarse para no violarla. Existen leyes de orden público, como es el caso de la propia Ley de Expropiación, y las que fijan impuestos que no consignan la garantía de previa audiencia y ello es debido a que por la importancia de que dichas leyes puedan aplicarse de inmediato sin trabas de ninguna clase, se ha considerado que no pueden contener dicha garantía de previa audiencia y así lo consideró el constituyente, ya que ni al

establecer los requisitos ni el procedimiento para la expropiación la señaló. Por ello el Congreso de la Unión al expedir la Ley de Expropiación de 1936, tampoco estableció que sea necesaria la previa audiencia para los casos de expropiación. Por los motivos anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que en materia de expropiación no debe concederse la suspensión al promoverse el juicio de amparo.”

Amparo en revisión 2600/71, J. Enrique del Toro Sosa y Coags., fallado el 10 de abril de 1973, por unanimidad de 18 votos.

•

**“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.** Si bien es cierto que el artículo 14 constitucional preserva, en general, la garantía de audiencia previa, también lo es que esta garantía individual contiene ciertas limitaciones, como cuando se trata de las expropiaciones regidas por el artículo 27 de la propia Constitución, que no requiere esa audiencia previa de particular afectado. Por tal motivo, si la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936 establece la posibilidad de que los propietarios afectados acudan al recurso de revocación con posterioridad a la declaratoria de expropiación de sus bienes, no conculca el citado precepto constitucional.”

Amparo en revisión 573/55. María Galván Vda. De Alcántara y Coagraviados. 6 de febrero de 1974. Unanimidad de 15 votos.<sup>32</sup>

Como puede observarse los principios o bases que sostienen este criterio son que:

A) en materia de expropiación no rige la audiencia por no estar así contemplado en el artículo 27 constitucional que sostiene, como ya se ha señalado, que las expropiaciones se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pero nunca se menciona la garantía de audiencia.

B) que la expropiación, al ser un acto de soberanía del Estado no requiere audiencia del expropiado, máxime si se trata de una causa de utilidad pública ubicada muy por encima del interés del expropiado.

C) que si la intención o el espíritu del legislador era incluir la garantía de audiencia en materia de expropiación, así lo hubiera expresado, protegiendo al derecho subjetivo del particular con una garantía como medio de defensa.

D) que por el carácter de urgencia de la necesidad de satisfacer necesidades de la colectividad, no se podría dar oportunidad de otorgar la garantía de audiencia al expropiado, siguiendo las formalidades de un proceso.

---

<sup>32</sup> Cd rom/ius Jurisprudencia. Op Cit.

•

Los anteriores criterios no tienen fundamento si se considera que el artículo 27 Constitucional lo único que señala son los requisitos a seguir por parte del Estado en caso de la expropiación, pero en ningún momento tiene como objeto o fin el limitar el alcance de los demás artículos considerados como garantías sociales, contenidos, como se señaló con anterioridad, en la parte dogmática de nuestra Constitución.

• Asimismo, el artículo 14 Constitucional persigue la protección de las propiedades o bienes del individuo ante el Estado sin distinguir si es por medio de expropiación, decomiso, etc., por lo que no hay que diferenciar sino interpretar armónicamente dichos preceptos.

Por lo que hace al argumento de que por el carácter de urgencia de las necesidades de la colectividad que deben ser satisfechas y que por lo mismo no es posible oír al expropiado en un juicio que cumpla con todas las formalidades de la ley, cabe mencionar que no es imprescindible que deba oírsele en un proceso sino que puede llevarse a cabo en un procedimiento administrativo, que sin ser propiamente un juicio, sí da oportunidad de defensa al particular en contra de los actos del Estado.

Es de todos conocido que para que se expropie un determinado bien a un particular por parte del Estado, deben llevarse a cabo o practicarse diversos

•



estudios, prácticas, análisis, proyectos, etc, que determinarán si el bien a expropiar es realmente adecuado o no para satisfacer las necesidades del interés de la colectividad, y por lo tanto debe considerarse la posibilidad de que mientras transcurre ese periodo podría también oírse al particular expropiado, otorgándole así la garantía de audiencia y al mismo tiempo seguridad jurídica.

## CONCLUSIONES

Como podemos observar la figura jurídica de la propiedad ha evolucionado en el transcurso de los siglos, adecuándose a las necesidades y circunstancias propias del hombre, dando origen al régimen que actualmente conocemos.

En un inicio, la conceptualización del derecho de propiedad surge de la necesidad natural del hombre de apropiarse de los frutos de la naturaleza y así poder satisfacer sus deseos. Con el paso del tiempo esa necesidad y satisfacción de sus deseos fue mejorando, creciendo en la medida de la organización social, obligando a los hombres a crear nuevos instrumentos y actividades encaminadas al desarrollo de la propia comunidad. Ese deseo de satisfacción fue evolucionando en un derecho de disfrute personal de determinados bienes, momento en que nace el primer elemento de la propiedad, el positivo.

La apropiación misma de las cosas para saciar las necesidades individuales trajo como consecuencia disputas entre los individuos del grupo, estableciendo ya de origen, uno de los grandes problemas de la propiedad, ya que dependiendo del goce de los derechos derivados de las cualidades y aptitudes de los individuos, la propiedad tiene que ser forzosamente desigual; desigualdad que aún los colectivistas sancionan con su principio de "a cada

•

quien según sus obras". Además, una vez asegurado el derecho de subsistencia, todos los individuos se hallan en la posibilidad de alcanzar el más alto puesto en esa desigualdad si es que cuentan con las facultades para ello. Es así como nace la competencia natural entre los hombres para sobresalir de su propio grupo, asociando el poder del más fuerte con el cúmulo de bienes que puedan ser objeto de apropiación.

•

Lo anterior es un hecho que da origen a la idea del segundo elemento de la propiedad, el que la doctrina ha denominado como negativo, esto es, el derecho exclusivo que debe ser oponible a terceros.

Estos conceptos fueron plenamente acuñados por los romanos, los cuales consideraban a la propiedad como el derecho absoluto, exclusivo y perpetuo de usar, disfrutar y disponer libremente de una cosa; elementos clásicos que a la fecha son considerados como característicos de la propiedad.

Cabe mencionar, que la propiedad no es un derecho primitivo y esencial como lo es por ejemplo el derecho a la libertad, sino que es derivado de la existencia misma del hombre; en otras palabras, su origen se encuentra en la ocupación, emanada del instinto de conservación y en el trabajo del hombre, derivado de la libertad; el consentimiento universal le dio el carácter de costumbre

•

quien según sus obras". Además, una vez asegurado el derecho de subsistencia, todos los individuos se hallan en la posibilidad de alcanzar el más alto puesto en esa desigualdad si es que cuentan con las facultades para ello. Es así como nace la competencia natural entre los hombres para sobresalir de su propio grupo, asociando el poder del más fuerte con el cúmulo de bienes que puedan ser objeto de apropiación.

Lo anterior es un hecho que da origen a la idea del segundo elemento de la propiedad, el que la doctrina ha denominado como negativo, esto es, el derecho exclusivo que debe ser oponible a terceros.

Estos conceptos fueron plenamente acuñados por los romanos, los cuales consideraban a la propiedad como el derecho absoluto, exclusivo y perpetuo de usar, disfrutar y disponer libremente de una cosa; elementos clásicos que a la fecha son considerados como característicos de la propiedad.

Cabe mencionar, que la propiedad no es un derecho originario y esencial como lo es por ejemplo el derecho a la vida, sino que es derivado de la existencia misma del hombre; en otras palabras, su origen se encuentra en la ocupación, emanada del instinto de conservación y en el trabajo del hombre, derivado de la libertad; el consentimiento universal le dio el carácter de costumbre y la ley, por

y la ley, por su parte, como institución pública, ya que satisface los dos principales requisitos que debe cumplir toda institución: el ser justa y útil.

Siendo la propiedad un derecho derivado, su goce dependerá de la diferente aptitud de las personas, pues todo derecho derivado, depende en su desarrollo y alcance de las facultades del que lo disfruta, como por ejemplo, el derecho a la educación.

Actualmente el Derecho Civil en nuestro país, considera a la propiedad como el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente, siendo oponible este poder a terceros.

Esta conceptualización de la propiedad, como podemos observar, se refiere exclusivamente al concepto civilista y no en su sentido constitucional ya que esta corresponde no sólo a un poder que se ejerce sobre un bien determinado, sino al conjunto de circunstancias favorables jurídicamente a un particular.

La regulación constitucional de la propiedad como garantía inalienable a todas las personas, debe considerarse como un derecho netamente subjetivo, mismo que debe ser tutelado y protegido por el Estado. Es un derecho que aunque nace de forma natural, puede llegar a ser mutable en el sentido de que

puede llegar a limitarse sin que ello implique una limitación a la naturaleza misma del hombre. Así, al entenderse como un derecho derivado, su modificación no entraña alteración alguna en la esencia de la persona.

•  
Consecuentemente, el Estado no puede, sin convertirse en déspota o tirano, tocar siquiera los derechos fundamentales o suprimir los derivados, pero sí puede modificar o reglamentar estos últimos en el sentido de la mejor armonización de los intereses públicos con los privados y esto se incluye no sólo dentro de sus funciones facultativas, sino dentro de las obligatorias. Por lo cual, el Estado no sólo tiene la facultad sino la obligación de modificar las instituciones secundarias a fin de adaptarlas a las necesidades públicas.

•  
La regulación constitucional de la propiedad en nuestro país muestra claramente el interés del legislador en tutelar a la propiedad como una función social, dotando al Estado de la facultad de sacrificar el derecho individual en beneficio de la colectividad.

Esta noción de beneficio colectivo encuentra su razón de ser en el espíritu del bien común, el cual, debe ser el fundamento de todas las instituciones jurídicas que regulan las actividades y conductas humanas.

•

La función social de la propiedad no sólo va encaminada al destino que se le debe dar, sino también a las exigencias que la colectividad demanda. Por lo tanto, la propiedad no es un derecho absoluto como los romanos la concebían, ya que en su propia regulación se prevén límites y modificaciones como es el caso de la expropiación, que es una figura enmarcada como de Derecho Público, por ser un medio que tiene el Estado para lograr la satisfacción de una necesidad real de carácter público o colectivo mediante la privación de un bien a un sujeto pasivo o llamado expropiado.

El artículo 27 Constitucional, protegiendo al individuo en su derecho a la propiedad, limita al Estado, señalando que toda expropiación deberá hacerse mediante indemnización y por causa de utilidad pública; misma que será así determinada por el Poder Ejecutivo.

•

Esta figura de la expropiación da lugar a una relación en la que interviene el Estado como sujeto activo o expropiante con capacidad tanto civil como política para destinar un bien, propiedad de un particular, para la satisfacción de un requerimiento de carácter social, el expropiado o sujeto pasivo de la relación, por ser él quien se ve privado del bien expropiado. Por lo que hace al objeto de la expropiación, (entendiendo por objeto no la finalidad), éste deberá tener las características apropiadas para satisfacer dicha necesidad pública, así deberán considerarse los factores de idoneidad y de temporalidad para que exista una

relación directa entre el requerimiento o necesidad y la posibilidad que tiene el bien de cubrir las exigencias de carácter colectivo.

En este mismo orden de ideas, es menester tratar el tema de los efectos traslativos de la propiedad y al efecto se señala que mientras el artículo 4º de la Ley de Expropiación sostiene que la declaratoria de expropiación surtirá sus efectos, pasando el bien expropiado a patrimonio del Estado *mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y notificación personal a los interesados*, el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales sostiene que los bienes expropiados formarán parte del patrimonio nacional desde la *publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación*.

Así, si se atiende al artículo 14 Constitucional, que establece que no se podrá privar a persona alguna de sus posesiones, sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes, se concluye que el citado artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales es inconstitucional, ya que sin siquiera notificar a los sujetos expropiados, privándolos del ejercicio del derecho de audiencia que tiene todo ciudadano a ser oído y vencido y a controvertir, en este caso concreto, el traslado de la propiedad del bien al patrimonio del Estado.

Como se mencionó con anterioridad, la Constitución otorga al individuo, diferentes garantías como una protección en contra de las actuaciones del



Estado. Entre esas garantías está la del artículo 14 Constitucional, que debe entenderse como una garantía de seguridad jurídica ya que protege los derechos personales, patrimoniales y cívicos del individuo.

En relación al tema en cuestión, dicha garantía de audiencia protege a todo individuo que se vea afectado en su patrimonio por una actuación del Estado, como puede llegar a ser la de la expropiación, aunque en este caso y sin una razón jurídicamente válida, dicha garantía se da exclusivamente a posteriori.

Actualmente, y así lo está considerando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario, modificar dicha concepción, ya que los artículos 14 y 27 Constitucionales deben interpretarse armónica y no separadamente, ya que el antes citado artículo 14, no limita al 27, sino que otorga una mayor protección y seguridad jurídica al individuo.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ALVAREZ GENDIN, Sabino. "Expropiación forzosa. Su concepto jurídico." Editorial Reus. Madrid, 1928. 236 pags.
  
- 2.- "Acto y procedimiento administrativo". (Varios). Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, 1975. 198 pags.
  
- 3.- ARGANARAS, J. Manuel. "Tratado de lo contencioso administrativo". Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1955. 444 pags.
  
- 4.- ARIAS RAMOS, J. "Derecho Romano" Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1979. 296 pags.
  
- 5.- BAZDRESCH, Luis. "Garantías Constitucionales". Editorial Trillas. México, 1992. 135 pags
  
- 6.- BOTELLA ASENSI. "La expropiación en el Derecho Mexicano". Editorial Moderna. México, 1941. 217 pags.
  
- 7.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa. México, 1967. 1054 pags.

•

8.- CANASI, José. "Tratado teórico práctico de la Expropiación Pública. Primera parte. Editorial La Ley. Buenos Aires, 1967. 493 pags.

9.- CASSAGNE, Juan Carlos. " La ejecutoriedad del acto administrativo". Ediciones Abeledo Perrot. Buenos Aires. 116 pags.

10.- CD Rom/ius. Jurisprudencia, Tesis Aisladas. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11.- CUELLAR, Alfredo B. "Expropiación y crisis en México". Edición Independiente. México, 1940. 620 pags.

12.- DE CASTROVERDE, Salvador W. "La expropiación forzosa". Editor Jesús Montero. La Habana 1943. 121 pags.

•

13.- DE IBARROLA, Antonio. "Cosas y Sucesiones". Editorial Porrúa. México, 1991. 1120 pags.

14.- DE PINA, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1992. 320 pags.

15.-DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. "Derecho Civil". Editorial Porrúa. México, 1990. 460 pags.

•  
16.- DROMI, José R. "Acto administrativo. Ejecución, suspensión y recursos". Ediciones Macchi. Buenos Aires. 184 pags.

17.-ENRIQUEZ DE SALAMANCA, Luis M. "Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1973. 225 pags.

18.- ESCOLA, Jorge. "Tratado teórico práctico de los recursos administrativos." Ediciones de Palma. Buenos Aires, 1967. 479, pags.

19.- ESCRIBANO COLLADO, Pedro. "La Propiedad Privada Urbana". Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1979. 345 pags.

20.-FERNANDEZ VAZQUEZ. "Diccionario de Derecho Público". Editorial Astrea. Buenos Aires, 1981. 1164 pags.

•  
21.- FERRO, Héctor Raúl. "Expropiación de empresa y fondos de comercio". Editorial Astrea. Buenos Aires 1977. 135 pags.

22.- FERNANDEZ Y CUEVAS, J.M. "Expropiación". Editorial Dofiscal. México, 1986. 866 pags.

23.- FIROINI, A. Bartolomé. "Procedimiento Administrativo y recurso jerárquico". Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires.

24.- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. "Principios de la Nueva Ley de expropiación forzosa". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956. 302 pags.

25.- GARCIA, Pascual. "Código de expropiación." Librería de Bouret. México 1906. 191 pags.

26.- GARCIA TREVIJANO, José Antonio. "Los actos administrativos". Editorial Civitas. Madrid, 1986. 434 pags.

27.- GONGORA PIMENTEL, Genaro. "La suspensión en el juicio de amparo". Editorial Porrúa. México 1994. 918 pags.

28.- GORDILLO, Agustín A. "Procedimiento y Recurso Administrativo". Ediciones Macchi. Buenos Aires 1971. 765 pags.

29.- "La expropiación en México y sus instituciones" (Varios) Edición de Petróleos Mexicanos, México 1990. 380 pags.

•

30.- "La expropiación por causa de utilidad pública". (Varios). Federación Argentina de Colegios de Abogados. Compañía Impresora Argentina, S.A. Buenos Aires. 463 pags.

31.- LEGON, Fernando. "Tratado Integral de la Expropiación Pública". Ediciones Valerio Abeledo. Buenos Aires 1934. 769 pags.

•

32.-MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario. "Instituciones de Derecho Civil". Editorial Porrúa. México, 1993. 478 pags.

33.- MARGAIN MANATOU, Emilio. "De lo contencioso Administrativo de anulación o ilegitimidad". Editorial Porrúa, México 1991. 326 pags.

•

34.- MONTEZANTI, Néstor Luis. "Suspensión del acto administrativo" Editorial Astrea. Buenos Aires 1993. 127 pags.

35.-MORALES MANCERA, José. "Filosofía Social de la Propiedad". Editorial Trillas. México, 1980. 102 pags.

36.- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Porrúa. México 1959. 352 pags.

•

37.-NICOLLINI, Hugo. "La Propietá, Il Principe e L'Espropiazione per Publica Utilitá. Editorial Giuffré. Milán 1952. 347 pags.

38.-NOVOA MONREAL, Eduardo. " El Derecho de Propiedad Privada". Editorial Temis. Bogotá, 1979. 379 pags.

39.-"Nueva Enciclopedia Jurídica". Editorial Francisco Seiw, S.A. Barcelona, 1982. Tomo IX, 1239 pags.

40.- OYHANARTE, Julio. "La expropiación y los servicios públicos". Editorial Perrot. Buenos Aires, 1957. 162 pags.

41.- PERA VERDAGUER, Francisco. "La expropiación forzosa". Editorial Nereo. Barcelona 1963. 590 pags.

42.-RIVERA RODRIGUEZ, Isaías. "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano". Editorial Mc Graw Hill. México, 1994. 248 pags.

43.- RODRIGUEZ MORO, Nemecio."Expropiación Forzosa". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958. 580 pags.

44.-ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". Editorial Porrúa, 1985. 505 pags.

45.- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. "Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez". UNAM, México 1988. 242 pags.

•

46.-VERNENGO PRACK, Rómulo. "Naturaleza de la Expropiación". Ediciones Abeledo Perrot, Buenos Aires 1959. 75 pags.

47.- VILLEGAS, Walter A. "Regimen Jurídico de la Expropiación". Ediciones de Palma, Buenos Aires 1973. 530 pags.

•

•