

213



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

ANALISIS LOGICO JURIDICO DE LA
EXPROPIACION EN MEXICO Y SUS
EFECTOS SOCIALES.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GIL MARCELINO AGUILAR FERNANDEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Naucalpán de Juárez, Edo. de Méx. 1988



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

P A G I N A

I N T R O D U C C I O N

C A P I T U L O I

BREVE RESEÑA HISTORICO LEGISLATIVA 1

I.A. Los Sistemas Pretéritos de Expropiación en el Mundo.

I.A.1. La Expropiación en Roma.

I.A.2. La Expropiación durante la Edad Media.

I.A.3. La Expropiación en España.

I.A.4. La Expropiación en Francia Post-Revolucionaria.

I.B. Síntesis del Desenvolvimiento Legislativo de la Expropiación en México.

I.B.1. Constitución de Cádiz.

I.B.2. Constitución de Apatzingán.

I.B.3. Constitución de 1824.

I.B.4. Constitución de 1836.

I.B.5. Bases Orgánicas de 1843.

I.B.6. Constitución de 1857.

I.B.7. Estatutos Provisionales del Imperio de 1865.

C A P I T U L O I I

LA EXPROPIACION. 32

II.A. Concepto.

II.B. Naturaleza Jurídica.

II.C. Elementos Esenciales de la Expropiación en México.

II.C.1 Utilidad Pública.

II.C.2 Indemnización.

II.D. Sujetos de la Expropiación.

II.D.1 Sujeto Activo.

II.D.2 Sujeto Pasivo.

II.E. Fundamentos Jurídicos de la Expropiación.

II.E.1 Constitucionales.

II.E.2 Leyes Secundarias. Ley Federal de Expropiación de 1936.

II.E.2.a Breve Crítica a la Ley Federal de Expropiación de 1936.

II.E.3 Leyes Complementarias.

II.E.3.a Código Civil para el Distrito Federal.

II.E.3.b Código Federal de Procedimientos Cíviles.

II.F. Efectos Jurídicos de la Expropiación.

C A P I T U L O I I I

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPLACION 135

III.A. Competencia Federal y Local.

III.B. Bienes Susceptibles de Expropiación.

III.C. Integración del Expediente.

III.D. Falta de Audiencia del Afectado en la Integración del Expediente.

 III.D.1. Jurisprudencia Aplicable.

III.E. Decreto Expropiatorio.

III.F. Avalúo del Bien Expropiado para Efectos de Indemnización y Consideraciones Pertinentes.

III.G. Recurso Administrativo de Revocación en la Ley Federal de Expropiación.

III.H. El Derecho de Reversión.

C A P I T U L O I V

EXPROPIACION MEDIANTE INDEMNIZACION Y SUS EFECTOS SOCIALES 212

IV.A. Interpretación Jurídica del Término "Mediante".

IV.B. La Expropiación Previa Indemnización.

IV.C. La Expropiación Mediante Indemnización que Garantice el Efectivo y Oportuno Resarcimiento.

C O N C L U S I O N E S 241

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

I N T R O D U C C I O N

La privatización de sus bienes ha resultado una constante preocupación para el hombre de todos los tiempos e incluso, dió pauta a grandes movimientos bélicos, impulsados por el ánimo expansionista - territorial de distintos imperios, monarquías, feudos, estados o gobiernos. Recordemos que Rómulo mató a su hermano precisamente por - una fracción de fundo.

El hombre no es sino un complejo sistema de incesantes alternativas e innumerables decisiones, tiene la fantástica posibilidad de actuar siempre en uno u otro sentido y, usando tal facultad transforma su mundo y da vida a nuevos objetos que integran la cultura misma. De modo que las creaciones humanas son entes culturales, resultado de la actividad finalística del hombre que coloca una idea en la naturaleza y la transforma, imprimiendo además su marca material y anímica. La marca espiritual y subjetiva que identificará al producto como propiedad del hombre. De ahí que si el humano transforma y crea un ente cultural, el producto de su actividad le pertenece.

La consecuencia es simple pero a la vez trascendente en el desarrollo histórico: el derecho a la propiedad.

Y es el sentido de apropiación el único que esgrime el hombre para ser independiente y armónico con su contexto, sólo aquél le permite ser autónomo, sólo él le asegura una reserva para afrontar el devenir existencial.

La propiedad privada constituye en un plano material, un sentir de todo hombre que lo individualiza y da certidumbre. El derecho de propiedad esencialmente se justifica por ser para el individuo, más - que el resultado de una creación, un garante insustituible para él y su familia de bienestar y de libertad.

Ahora bien, el concepto de propiedad ha sufrido mutaciones claras desde el clásico absolutismo romano, hasta llegar a la teórica social como función primordial de este derecho.

Asimismo, las formas de agrupación y orden social traducidas comúnmente en Estados han evolucionado y por lo mismo sus atribuciones se han engrosado cualitativa y cuantitativamente, necesitando día a día mayor número de recursos materiales a efecto de cumplir su cometido como creación cultural: el bien común.

De ahí, que de ser un simple protector de las libertades individuales durante el siglo anterior, el Estado contemporáneo se ha tornado un activísimo protagonista de la vida económica, política y social de cada Nación. Así, vano e incipiente argumento es la falta de elementos materiales en el acervo estatal, si con ello se trata de justificar una obra inacabada del ente administrador, pues su fin último lo faculta para que soberanamente tome el recurso faltante -- del patrimonio del administrado, transformando aquel derecho real a que nos hemos referido, en un personal, sometiendo el bien afectado a satisfacer una necesidad pública.

Este cambio en el régimen de propiedad se sucede al través de -- una vía de Derecho Público, y concretamente por medio de la Expropiación.

Sin duda, trascendente cuestión representa el cabal conocimiento de esta Institución jurídica que por su peculiar modo de realizarse, repercute ampliamente en el ámbito social. Además es indispensable recordar que su procedencia está condicionada por su propio justificante: la utilidad pública, a la que debe acompañar la mediación de una indemnización al afectado, para conciliar interés público y privado, sin que se desatienda a ninguno; por simple seguridad jurídica

del sujeto singularmente determinado, que finalmente es preocupación capital del organismo social.

Entonces, delinear un marco jurídico de la Expropiación concordante con nuestro contexto histórico, es un requerimiento de matiz social, que además ya es inaplazable. Consecuentemente debe proponerse una amplia reforma al cauce procedimental reservado a este Instituto, a veces particularmente turbador, pero siempre reconocido como artífice del bien plural.

De tal suerte, que al abordar este trabajo, hemos querido revisar en primer término, los diversos sistemas jurídicos que han contemplado la Expropiación tanto en el Derecho Comparado, como en el ámbito nacional. Igualmente analizaremos sus aspectos generales como sustancias interrelacionadas, integrantes del ser complejo que es la Expropiación en el Derecho mexicano.

Si hemos advertido difusamente en párrafos anteriores, la necesidad de una reforma al procedimiento administrativo de Expropiación, desde luego, debemos primeramente conocerlo tal como está implementado en la actualidad, razón por la que dedicamos un capítulo a tal concepto.

Finalmente, habremos de referirnos a un aspecto neurálgico de la Expropiación, como lo es la época de pago y la conveniencia social de su depuración, en bien principalmente del interés común y como medio-preventivo de innecesarios daños al particular.

C A P I T U L O I

BREVE RESEÑA HISTORICO LEGISLATIVA

I.A. LOS SISTEMAS PRETERITOS DE EXPROPIACION EN EL MUNDO

Iniciamos el estudio de una Institución jurídica evidentemente pública, que sin embargo, afecta en una forma directa la esfera privada - de derecho, en particular al derecho de propiedad, esto es, la figura - expropiatoria.

Para adentrarnos en la comprensión y posterior análisis del tema - a tratar, hemos de hacer una breve reseña histórica.

Desde la época en que el hombre conoció la propiedad privada, su - forma de adquisición y pérdida, han evolucionado hasta llegar al momen- to en que, no obstante ser respetada por el Estado, comienza a sustraer- se del ámbito privado, aun sin consentimiento del propietario para -- llevarla a una función social, es decir, destinándola a la satisfacción de la pública necesidad, sin embargo, la utilidad común no fue siempre el fin último del Instituto a que la presente tesis se refiere.

Para evidenciar el desarrollo de la Expropiación como fórmula for- zosa de sustraer la propiedad de la privacia, haremos una somera refe- rencia a diversas culturas cuyos Ordenamientos jurídicos revisten pun- tos brillantes en la constelación legislativa de todos los tiempos, y - que además de una u otra manera contemplaron y regularon la Expropia- ción; aclarando que el fin del planteamiento histórico, no es lograr un estudio de carácter minucioso, sino observar de manera concreta, sólo - algunos de los muchos importantes sistemas jurídicos que han contribui- do a la fuerte cimentación sobre la que actualmente se erige la Expro- piación.

I.A.1 LA EXPROPIACION EN ROMA.

Tradicionalmente se piensa en la propiedad romana, con una romántica pero equívoca idea. Se le atribuye al carácter de absoluta, erga omnes; sin embargo, en ninguna de las tres épocas en que se divide la cultura romana, encontramos este derecho real como una figura plenamente absoluta frente a cualesquier otra.

Las fuentes romanas no proporcionaban un concepto uniforme del derecho de propiedad, ni siquiera una terminología definitiva para referirnos al más clásico de los derechos reales, pues suele encontrarse términos como Dominium, Manicipium o bien, Propietas. Apegándonos a los comentaristas podemos condensar el derecho de propiedad romana en función del ius utendi (derecho de servirse de la cosa), ius fruendi (derecho de aprovechar todo fruto de la cosa), y el ius abutendi (facultad de disponer de la cosa, consumiéndola, destruyéndola, enajenándola o gravándola), añadiéndole una cuarta característica: el ius vindicandi, el cual más bien es una consecuencia de los tres anteriores elementos, pues constituye el derecho a reclamar el objeto de terceros poseedores o detentadores, teniendo una connotación esencialmente procesal. (1)

No resulta ocioso señalar que el concepto de propiedad en Roma, -- se transformó conforme se modificaba el régimen gubernamental. Así, en la fase preclásica, la propiedad suele tener características de exclusividad y cierto absolutismo, es un período de aplicación rígida del Derecho; no se discute el derecho del propietario de dejar sus bienes a la persona que deseara. Mantiene su esencia en la época clásica, pero con restricciones en gran número y variedad. Finalmente en tiempos del Bajo Imperio, el derecho de propiedad se llega a limitar severamente, -- concibiéndose ya, una "función social" de la propiedad, teniendo entonces una figura específica que aglutina ciertas restricciones: "el Patí" (tolerar).

(1) Cfr. Floris Margadant, Guillermo, Derecho Privado Romano. Ed. Esfinge, S. A., 10a. ed., México, 1981. Pág. 245.

Por lo que hace a la Expropiación, viene a constituir junto con la usucapio, la máxima excepción al viejo principio romano "quod nostrum est, sine factio nostro ad alium transferri nos postest". (2)

El jurista Floris Margadant, manifiesta que: "... a pesar de ser la expropiación la máxima restricción al absolutismo de la propiedad, ésta no tuvo una reglamentación amplia; no obstante haber aparecido — junto con la grandiosidad de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron la mitad de Europa". (3)

Eugene Petit, al respecto dice: "Los romanos, al parecer, no conocieron como principio la expropiación por causa de utilidad pública, si bien se encuentran varios casos en que los particulares han sido expropiados por interés general; uno de ellos, en ocasión de la reparación o arreglo de los acueductos de Roma para el restablecimiento de la vía pública (frontinio, de aquaeductibus urbis Romae)". (4)

De acuerdo con Fermín Abella, "La expropiación en Roma se conocía por causa de utilidad pública entre los romanos y aun debió practicarse la indemnización al propietario". (5) A lo que añade que, si bien se desconocían los procedimientos seguidos para llevar a cabo la indemnización, hubo un tiempo en que la decretaba el Senado romano. Después esa facultad pasó a los emperadores que autorizaban la Expropiación, cuando el valor del bien afectado excedía determinada suma, pues si era un monto relativamente bajo, podían decretarla los procónsules. Las Curias municipales también podrían ordenar la Expropiación por utilidad común en el municipio de su jurisdicción.

(2) Floris Margadant, Guillermo, Op.cit., Pág. 247.

(3) Idem, Pág. 246.

(4) Petit, Eugene, Tratado Elemental de Derecho Romano. Ed.Epoca, S.A. 9a. ed., México, 1985. Pág. 230.

(5) Abella, Fermín, La Expropiación Forzosa y Obras Públicas. Ed. Plaza Villa Madrid, 8a. ed., Madrid, 1979. Pág. 13.

Como quedó asentado, la Expropiación romana, tiene su razón de ser en la construcción de grandes monumentos, caminos, acueductos y fortalezas. Por lo que, con frecuencia se veían afectados predios de particulares. Sin embargo, la Expropiación no se limitaba a bienes inmuebles, ya que podía extenderse a servidumbres prediales, al usufructo, a los esclavos y aun a los bienes muebles. Un ejemplo de ello, lo encontramos en la Novela Primera, (capítulo III, párrafo I) del emperador Justiniano que sancionaba la Expropiación de muebles por causa de utilidad pública. (6)

Importante es señalar, la forma de pago de indemnización, toda vez que no siempre se hacía en metálico, pues en ocasiones se realizaba una verdadera permuta, otorgando al afectado un bien de valor equivalente. En otras ocasiones se concedían derechos políticos o sociales a cambio del bien afectado, a guisa de indemnización, tal como lo disponía la Ley 53 del Título 50 del Código Teodosiano, en virtud de la cual y con motivo de la construcción de las Murallas de Constantinopla, se permitía a los expropiados habitar las torres.

Como se podrá apreciar en el Corpus Iuris Civilis y en el Código Teodosiano, se encuentran referencias a la Expropiación, aun cuando sea de forma incompleta y deshilvanada, situación que dificulta el reunir datos concretos a este respecto. Por ello conviene citar algunos ordenamientos legales que de alguna manera han regulado la Expropiación: Ley 50 de Operibus Publicis del Código Teodosiano, la cual hace referencia a los particulares que fueran obligados mediante indemnización, a ceder sus propiedades para la construcción del Pórtico de las Termes de Honorio. Ley de los emperadores Arcadio y Honorio, en la que se reglamentaba la indemnización que se había de pagar a los propietarios de los terrenos que sirvieron para la edificación de las Murallas de Constantinopla.

(6) Cfr. Sánchez Zamora, Roberto, La Propiedad, la Expropiación y Crítica a la Ley de Expropiación. Ed. U.N.A.M., México, 1978. Pág. 20.

Por todo lo antes vertido, es de concluirse que en Roma se conoció y aplicó la Expropiación, como forma de adquirir bienes de todo tipo en favor de las públicas obras, aun cuando su regulación no fue del todo - sistematizada. Si bien es cierto, que se aplicó la Expropiación en muchas ocasiones, también lo es, que ésta estuvo acompañada de un resarcimiento, que podía ser diverso en cuanto a su contenido y forma, sin que podamos afirmar categóricamente si dicha indemnización era simultánea, posterior o previa a la substracción del bien afectado del patrimonio - particular. En reiteración de lo dicho en el primer párrafo de este inciso, nos remitimos a las reflexiones del jurista Floris Margadant, en cuanto a la propiedad romana: "La leyenda de la propiedad romana (absoluta) nació en la Revolución Francesa, período histórico que mostró interés por las antigüedades griega y romana: la lectura de Plutarco llenaba los ratos de ocio; los hijos se llamaban Graco, Temístocles, - etc. Precisamente fue en esta época cuando se quiso librar la propiedad de todas las restricciones que el feudalismo le había impuesto, y así se explica que los escritores político-jurídicos propagaron la idea de que su meta, una propiedad libre de trabas, sólo significaba un regreso a la venerable tradición romana. La admiración tan incondicional a personas o épocas, generalmente, se apoyaba en un fondo de ignorancia". (7)

(7) Floris Margadant, Guillermo, Op. Cit., Pág. 247

Por todo lo antes vertido, es de concluirse que en Roma se conoció y aplicó la Expropiación, como forma de adquirir bienes de todo tipo en favor de las públicas obras, aun cuando su regulación no fue del todo - sistematizada. Si bien es cierto, que se aplicó la Expropiación en muchas ocasiones, también lo es, que ésta estuvo acompañada de un resarcimiento, que podía ser diverso en cuanto a su contenido y forma, sin que podamos afirmar categóricamente si dicha indemnización era simultánea, posterior o previa a la substracción del bien afectado del patrimonio - particular. En reiteración de lo dicho en el primer párrafo de este inciso, nos remitimos a las reflexiones del jurista Floris Margadant, en cuanto a la propiedad romana: "La leyenda de la propiedad romana (absoluta) nació en la Revolución Francesa, período histórico que mostró interés por las antigüedades griega y romana: la lectura de Plutarco llenaba los ratos de ocio; los hijos se llamaban Graco, Temfstocles, - etc. Precisamente fue en esta época cuando se quiso librar la propiedad de todas las restricciones que el feudalismo le había impuesto, y así se explica que los escritores político-jurídicos propagaron la -- idea de que su meta, una propiedad libre de trabas, sólo significaba un regreso a la venerable tradición romana. La admiración tan incondicio- nal a personas o épocas, generalmente, se apoyaba en un fondo de igno- rancia". (7)

(7) Floris Margadant, Guillermo, Op. Cit., Pág. 247

1.A.2 LA EXPROPIACION DURANTE LA EDAD MEDIA.

Resulta aventurado afirmar que durante el largo período medieval, haya existido una figura análoga (atendiendo a su finalidad y caracteres) a la Expropiación contemporánea, pues al no existir un poder estatal o central suficientemente fuerte para actuar con autoridad unitaria, no podemos hablar de interés común como fundamento de la Expropiación; - si además consideramos la existencia de múltiples organismos sociales - independientes, cualquier afectación al interés particular sólo redundaba en beneficio exclusivo y privado del señor feudal.

En forma genérica podemos expresar que la Expropiación o apropiación forzosa de bienes, empieza a integrarse poco a poco a los derechos especiales que asistían a príncipes y señores, hasta convertirse en un derecho o potestad de la superioridad. Surgiendo entonces el *Ius Politicæ*, que consiste en facultar a los señores feudales para apoderarse de la propiedad privada sin limitaciones de importancia, pues debe recordarse que éstos gozaron de un derecho absoluto sobre vidas y haciendas de sus protegidos, dejando de lado los principios del derecho romano, respecto de la Expropiación pues no había más base jurídica que la ley del más fuerte.

Al respecto menciona Alvarez Gendín: "En la Edad Media el príncipe o emperador eran los propietarios de los bienes de sus jurisdicciones respectivas y aquellos hacen cambiar el régimen jurídico a su antojo en virtud de tal derecho inminente de la Institución, no como prerrogativa otorgada". (8)

Consecuencia lógica del dominio absoluto que asistía al señor feudal, es la existencia de la Expropiación sin implicar de manera alguna el derecho de indemnización al afectado.

(8) Alvarez Gendín, Sabino. La Expropiación Forzosa. Vol. I, Ed. Reus, S.A., la. ed. Madrid, 1928. Pág. 7.

La tesis de la indemnización, se empieza a introducir en la doctrina con los canonistas, quienes deseaban evitar que la propiedad de la Iglesia le fuese despojada por los príncipes o emperador sin previo pago, ni aun por pública utilitas. (9)

Hacia el año 1334, el postglosador Bartolo Sassoferrato, en Pisa y Perusa, exponía el concepto de Expropiación como un *Ius Politicæ*. - Afirmando que el derecho de expropiar no era ilimitado, que precisaba de justificada causa, misma que no tenía que ser obligadamente de utilidad, pues bastaría con un motivo razonable, *verbi gratia*, la comisión de un delito a cargo del propietario expropiado.

Un discípulo de Bartolo de Sassoferrato, Baldo de Ubaldis, sostiene que la propiedad particular podría ser objeto de Expropiación y que el sujeto expropiante quedaba obligado a indemnizar al expropiado, además agrega, que en caso de guerra se puede prescindir de la indemnización.

(9) Cfr., *Idem*

I.A.3. LA EXPROPIACION EN ESPAÑA.

Hemos querido referirnos a España por ser éste, un país donde la Expropiación ha ido adquiriendo perfiles definidos y claros en el ámbito jurídico, pues en el desenvolvimiento legislativo hispano se encuentran numerosas Leyes que ha regulado la figura jurídica aquí estudiada. Citaremos sólo algunos Ordenamientos legales para ejemplificar el criterio de los juristas españoles antiguos al respecto.

Uno de los más importantes cuerpos de Leyes es sin duda, las Siete Partidas de Don Alfonso X (El Sabio), las cuales contenían textos que palpablemente permitían la Expropiación forzosa y no sólo por necesidad, sino por conveniencia o interés comunal, pues como lo refiere el doctor Álvarez Gendín: "Se determinaban las causas dejándolas a la libre apreciación del Rey, por razón de interés o utilidad pública, y sobre todo en tiempos de guerra; mas como reconoció este Código el *Ius Utendi* de los romanos respecto de la propiedad privada, al interrumpirlo había de hacer nacer el derecho de indemnización". (10)

En apoyo a esta aseveración, es oportuno transcribir el texto de la Ley 2da., título I de la Partida II, que al tenor disponía:

"Otrosi decimos que quando el Emperador quisiese tomar heredamiento o alguna otra cosa, alguno para sí o para dado a otro, como quier que el sea Señor de todos los Imperios para ampararlos de fuerza e para mantenerlos en justicia con todo ello non puede tomar el a ninguno lo suyo, sin su placer, si non faziere tal cosa, por lo deviesse perder según ley. E si por ventura se lo oviesse a tomar, por razón que el Emperador oviesse menester fazer alguna cosa en ello que se tornase a procomunal de la tierra, tenuta es, por derecho de dar ante buen camino por ello que vale tanto o más de guisa que él quede pagado a bien vista de homes buenos..." (11)

(10) Idem, Pág. 17.

(11) Idem, Pág. 18.

Por lo que respecta a la indemnización, el ordenamiento legal antes invocado, la regulaba en la Ley 21, título 18, partida III que en lo conducente disponía:

"Fuera ende si el hobiere menester por facer de ellas o en ellas alguna labor o alguna cosa que fuese precomunal del reino assí como si fuese heredad en que hubiere de facer - castillo o torres o puentes o alguna cosa semejante destas ...Pero dándole cambio por ello primeramente o comprándose lo según valiere". (12)

Como podemos apreciar las Partidas al parecer, no postularon el derecho de Expropiación, en virtud del dominium eminens del Rey, derivado de su plena potestad; tiene su justificación en el bien común, quedando claro que era requisito indispensable el otorgamiento de una indemnización a (bien vista de hombres buenos).

Otros textos de la historia legislativa en España, con cierta relevancia para la configuración de la Institución Jurídica aquí estudiada, son los realizados por Carlos I, Felipe V y Fernando VI, quienes dictaron diversas disposiciones relativas a expropiar terrenos y montes para reforestar y probrarlos paulatinamente. Por cuyo motivo queda de manifiesto que el interés ecológico llegó a formar parte de la pública utilidad.

En la Constitución de Cádiz de 1812, se consagraron de manera categórica principios esenciales para poder expropiar, tal como se aprecia - en el numeral 172, cuyo texto prevé:

"...no puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación ni turbarle en la posesión ni aprovechamiento de ella, y que si en algún caso fuera necesario un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de algún particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo fuera indemnizado el propietario y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos". (13)

(12) Idem

(13) Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México. 1808-1979. Ed. Porrúa, S.A. 10a. ed. Pág. 82

En esta disposición encontramos reafirmado el principio de utilidad común como fuente motivadora y justificativa de la Expropiación, acompañado en forma inexorable del derecho de indemnización simultánea del propietario, situación loable a los ojos de los defensores del derecho de propiedad privatizado. Con lo que, pensamos que las Cortes de Cádiz trataron de garantizar el interés privado en contra de arbitrariedades del poder público.

Verdaderas Leyes de Expropiación eran las de desamortización eclesiástica, llevada a cabo de manera intensa y general durante el siglo XIX. Esto se inició con decretos de las Cortes de Cádiz del 13 de agosto y 14 de septiembre de 1813. Cabe afirmar que ya se encuentran ciertos precedentes en la actuación de los Reyes de Castilla y algunos otros en el reinado de Carlos III. Generalmente, al decir de los historiadores, en la obra desamortizadora se respetó el derecho de indemnización.

Sin embargo, una real sistematización de la Expropiación la constituyó la Ley del 17 de julio de 1836, emitiéndose un Reglamento de ésta en 1845.

Para complementar la reseña legislativa de la Expropiación en España, debemos mencionar que el principio general de utilidad común o pública y el de previa indemnización, como supuestos sine qua non para expropiar, se contemplaron en las Constituciones de 1837 (Art. 10), 1845 (Art. 10), y 1856 (Art. 12 y 13). (14)

Finalmente, hemos de transcribir en su parte conducente la Constitución de 1865, la cual regulaba la Expropiación en los siguientes términos:

"Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad pública y no se ejecutará la Expropiación sin previa indemnización, regulada por el Juez con intervención del interesado". (15)

(14) Cfr. Alvarez Gendón, Sabino, Op. Cit., Págs. 19 y 20.

(15) Idem, Pág. 21.

I.A.4 LA EXPROPIACION EN FRANCIA POST-REVOLUCIONARIA.

Nos adentramos en el estadio revolucionario francés, para intentar recopilar algunas de sus consecuencias legislativas, particularizando en ciertos documentos que refieren a la Expropiación.

El antiguo régimen francés, estuvo caracterizado por una opulenta, absoluta y hereditaria Monarquía, que bien puede resumirse en la célebre frase de Luis XIV: (El Estado soy yo). Aunque en el período durante el cual surgió el Parlamento en Inglaterra, aparecieron en Francia los llamados Estados Generales, que eran una asamblea medieval de estamentos (nobleza, clero y tercer estado o clase media), nunca tuvieron fuerza para oponerse al Rey, así desde 1614, no volvieron a reunirse hasta que Luis XVI se vió en aprietos financieros y los convocó en 1789.

Ante el descontento popular y las ideas de Voltaire, Montesquieu y Rousseau, que condenaban al absolutismo e insistían en la soberanía popular, en la división de poderes y en la democracia representativa, durante la asamblea de los Estados Generales se desencadenaron las fuerzas del descontento y se inició la Revolución Francesa.

La primera gran aportación del constitucionalismo francés es la Declaración de los Derechos de Hombre y del Ciudadano de 1789, proclamados después de la insurrección revolucionaria del 14 de julio del propio año. Enumera los derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Ello concretizado en los artículos 1 y 2: "Los hombres nacen y permanecen libres iguales en derechos... estos son... la propiedad". (16)

No obstante que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por una Asamblea Popular primero, y una Convención Na

(16) Cfr. Moya Palencia, Mario, Apuntes, Cátedra de Derecho Constitucional. Quinto Semestre, E.N.E.P., Acatlán, Edo. de México, 1984.

cional después, (17) hace casi invulnerable entre otros el derecho de propiedad, esta exaltación del liberalismo francés, tiene su excepción en el numeral 17 de la misma Declaración, en cuyo texto se puede leer:

"Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, na die puede ser privado de ella a no ser cuando la necesidad pública legalmente probada, lo exija de un modo evidente y bajo la condición de una causa justa y previa indemnización". (18)

De la transcripción anterior, apreciamos el denodado ánimo de llevar el derecho de propiedad a un ámbito de protección máxima toda vez -- que constituye un derecho inviolable y sagrado. Situación explicable -- por la facilidad y desmesurada arbitrariedad con que se violaba no sólo éste, sino cualquier derecho de la plebe en la Francia Pre-revolucionaria. Igualmente, encontramos siguiendo la lectura del precepto de referencia, que sólo se podrá privar del derecho de propiedad, cuando exista la exigencia de sanear una necesidad pública, pero esa circunstancia debía estar legalmente comprobada, lo que hace aun más difícil la apropiación pública de la propiedad privada. No debemos olvidar que en el mismo texto, se condiciona todo lo anterior a una justa y previa indemnización, revitalizando así, el mundo del derecho privado, pues si bien es cierto que hay sustracción de un bien determinado, también lo es, que previamente existe un resarcimiento justo al patrimonio particular.

Estos mismos postulados se elevaron a rango constitucional, plasman do la esencia del artículo a que nos hemos referido en la Constitución Francesa de 1791, delineando prerequisites y condiciones para la proce-

(17) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S. A., 2a. ed., México, 1973, Pág. 572.

(18) Michelet, Julio, Historia de la Revolución Francesa. Tomo V, Ed. Aerópago, 3a. ed., Argentina, Pág. 112.

dencia de la Expropiación, como son: a).- Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada; b).- Una justa indemnización y; c).- Previo pago de la misma. Manifestándose en este mismo sentido la Constitución de 1839 (Art. 2), y la del año III de la Primera República (Art. 388). (19)

Es evidente que la Asamblea Nacional Francesa, integrada con posterioridad a la toma de la Bastilla, intentó crear un derecho Constitucional que asegurara y garantizara la esfera jurídica del derecho privado, implementando una justa compensación como contrapeso de la excepción - constituida por la Expropiación en virtud de la necesidad pública.

A pesar de lo somero y breve de estas referencias, no podemos dejar de mencionar el Código Napoleónico, valuarde de la historia legislativa, no sólo francesa, sino universal.

En efecto, el mismo año de 1804, en el cual Napoleón se proclama emperador, nace al mundo jurídico el famoso Código Civil francés, en cuyo artículo 545 se contienen las disposiciones referentes a la forma de ceder obligatoriamente la propiedad al ámbito público. Dicho numeral - establece textualmente: "Nul, ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste -- préalable indemnité". (20). Cuya traducción es: Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de Utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización.

Interesante resulta apreciar como el dispositivo legal de referencia, adopta un criterio más amplio para justificar la privación del derecho de propiedad, pues introduce el concepto de utilidad pública, en lugar del término necesidad pública, con el que se justificó la Expropiación en la Constitución francesa de 1791.

(19) Cfr. Alvarez Gendín, Sabino, Op. Cit., Pág. 15.

(20) Idem, Pág. 16.

De esta manera la razón motivadora para ejercitar la Expropiación, no se constriñe a la existencia de una necesidad del orden público, sino que, se deja abierta una posibilidad con caracteres más amplios y abstractos, ya que, la utilidad pública, cuyo estudio abordaremos con posterioridad, comprende una gama extensa de motivaciones expropiatorias, todas ellas tendientes a satisfacer, no sólo un apremio eventual, sino al mismo interés público permanente.

No debe dejarse de considerar, siguiendo la lectura del referido artículo, que postula como requisito previo una justa indemnización, lo que constituye en nuestro concepto, un aporte por demás interesante de seguridad para el mundo del derecho privado, si tomamos en cuenta el contexto histórico correspondiente al Código Napoleónico.

Como mera referencia debemos mencionar que un criterio similar adopta la Ley del 7 de julio de 1833, pero introduciendo la novedad de un Jurado de Expropiación, creado para vigilar el respeto al principio de inviolabilidad de la propiedad privada y evitar la Expropiación sin previa y justa indemnización.

Tenemos noticia de que la utilidad pública como justificación expropiatoria se había elevado a la categoría de principio jurídico y era mantenido en la legislación francesa de los primeros años de este siglo.

De esta manera la razón motivadora para ejercitar la Expropiación, no se constriñe a la existencia de una necesidad del orden público, sino que, se deja abierta una posibilidad con caracteres más amplios y abstractos, ya que, la utilidad pública, cuyo estudio abordaremos con posterioridad, comprende una gama extensa de motivaciones expropiatorias, todas ellas tendientes a satisfacer, no sólo un apremio eventual, sino al mismo interés público permanente.

No debe dejarse de considerar, siguiendo la lectura del referido artículo, que postula como requisito previo una justa indemnización, lo que constituye en nuestro concepto, un aporte por demás interesante de seguridad para el mundo del derecho privado, si tomamos en cuenta el contexto histórico correspondiente al Código Napoleónico.

Como mera referencia debemos mencionar que un criterio similar adopta la Ley del 7 de julio de 1833, pero introduciendo la novedad de un Jurado de Expropiación, creado para vigilar el respeto al principio de inviolabilidad de la propiedad privada y evitar la Expropiación sin previa y justa indemnización.

Tenemos noticia de que la utilidad pública como justificación expropiatoria se había elevado a la categoría de principio jurídico y era mantenido en la legislación francesa de los primeros años de este siglo.

I.B. SINTESIS DEL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA EXPROPIACION EN MEXICO

Hemos intentado reseñar en forma somera algunos momentos legislativos de diversos países y épocas, con el propósito de establecer bases concretas que nos ayuden a redondear el primer nivel del proceso cognoscitivo.

Siguiendo con esta idea dedicamos un índice en particular, con sus respectivas subdivisiones, para apreciar aun cuando sea en forma sucinta, el desarrollo jurídico de la Institución que nos ocupa, a través de breves referencias a las diversas Constituciones que ha regido la vida político-dogmática de nuestro país, pues si bien, es importante para la formación del verdadero técnico del Derecho, poseer una comprensión cabal del Derecho Comparado, resulta imprescindible el asimilar la grandeza de nuestros Ordenamientos legales.

Con el fin de obviar este primer capítulo y no aletargar la atención del lector, concretaremos el desenvolvimiento legislativo de la Expropiación en México, a los numerales conducentes de diversas Constituciones pretéritas.

I.B.1 CONSTITUCION DE CADIZ, 1812 (ART. 172).

México al protagonizar su emancipación del Reino español, se encontraba regido por Leyes dictadas a raíz de una monarquía absolutista, sin embargo, en su mayor parte había conservado el formulismo del Derecho Romano; además había influencia en la naciente Nación mexicana de los pensadores revolucionarios que entonces modificaban la ideología - europea.

En el capítulo anterior, nos ocupamos de la Constitución de Cádiz, producto de los juristas españoles, no obstante, habremos de referirla nuevamente, en virtud de que como lo señala el Lic. Daniel Moreno: -- "La Constitución española de 1812 (como documento formal) sirvió tan to para España como para sus dominios. La Carta de Cádiz recibió el nombre de Constitución Política de la Monarquía Española. Se promulgó en la ciudad gaditana el 19 de marzo de 1812, y fue reimpressa en la ciudad de México, en virtud de la orden del virrey, el 8 de septiembre del mismo año. Antes se había jurado en Veracruz y Campeche". (21)

A lo que agrega el connotado autor: "Un gran número de diputados mexicanos concurrió a las Cortes de Cádiz, según el sistema electoral establecido por la misma. Tuvieron diversa participación entre otros, José Guridi y Alcocer, de la providencia de Tlaxcala..." (22)

En refuerzo de lo expresado por Daniel Moreno, para precisar la razón de estudiar la Constitución del Cádiz, en la reseña correspondiente a nuestro país, es conveniente reproducir el criterio de Ignacio Burgoa, al explicar la aplicación del Código Político gaditano en la Nueva España: "La Nueva España formó obviamente parte del territo-

(21) Moreno, Daniel. Derecho Constitucionalista Mexicano. Ed. Pax-México., 7a., ed. México 1983., Pág. 88

(22) Idem., Pág. 87

rio del Estado constitucional monárquico español (Art. 10), habiendo -
estructurado la Constitución gaditana su organización interna como provi-
dencia de ultramar..." (23)

Transcrito ya el texto del artículo 172 de la Constitución objeto de este
subíndice, traeremos a colación algunas ideas referentes a las limitan-
tes establecidas en la multitudada Constitución de Cádiz.

No obstante la existencia del rey español, su imperium no fue absoluto
frente a la propiedad privada, pues para desposeer a un particular, de-
bía existir (conocida utilidad común), con lo que pensamos en una ju
sta indemnización, ya que los hombres buenos debían cuidar este aspecto.
Por ende, como asentamos con anterioridad, nos inclinamos a considerar
que las Cortes de Cádiz al redactar este artículo, (172) quisieron pro-
teger el interés privado, en contra de los excesos del Público Poder.

(23) Burgoa Orihuela; Ignacio, Op. Cit., Pág. 532.

I.B.2 CONSTITUCION DE APATZINGAN, 1814 (ART. 35).

El Congreso de Anáhuac aprueba el 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitución para la Libertad de la América Mexicana, más conocido como Constitución de Apatzingán, la cual tuvo como idea central el documento que con el nombre de (Sentimiento de la Nación), dió a conocer Don José María Morelos y Pavón. Esta Constitución de Apatzingán, en realidad gozó de un corto período de vigencia, sin embargo, contenía importantes -- ideas del pensamiento progresista de la inteligencia insurgente mexicana. El Decreto de octubre de 1814, fue el decir del Maestro Daniel Moreno: "... el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano."(24)

El documento Constitucional aquí contemplado, contaba con una parte dogmática y otra orgánica, aislando en su capítulo V disposiciones acerca de la igualdad, seguridad y propiedad entre otras garantías; además - estableció en su artículo 35:

"Ninguno puede ser privado de la menor porción de lo que posea, sino cuando lo exiga la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a una justa indemnización". (25)

De la lectura del dispositivo antes transcrito, se puede apreciar - que predomina la idea de preservar la integridad de la propiedad, salvo: la exigencia de la pública necesidad, expresión que nos hace evocar los principios postulados por la Constitución de 1791 promulgada en la Francia liberal, pues al igual que en aquel documento la motivación justificadora, se constriñe a la existencia de una necesidad y no a un término más amplio y general como la utilidad pública.

(24) Moreno. Daniel. Op. Cit., Pág. 76.

(25) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., Pág. 35.

De acuerdo al texto en cita, la privación de la propiedad requiere de una justa compensación nacida como derecho del afectado frente a la - autoridad expropiante. En este dispositivo no se determina en que momento debe otorgarse la compensación, ni como debería integrarse, aunque - realizando una sana interpretación, debemos entender que dicha compensación, al ser justa debía asegurar al afectado un real resarcimiento que balanceara lo perdido, con lo obtenido a cambio. Pero, no debemos olvidar que determinar lo justo, siempre resulta labor ardua, pues se ha intentado definir la justicia desde la época de Gayo, hasta este siglo, en el que tan en boga han estado las corrientes sociales al respecto.

Finalmente, debe apreciarse que en esta Constitución no se utiliza el concepto de Expropiación, delineándose solamente una privación de la propiedad, restringida en su procedencia por dos elementos: necesidad pública y justa compensación.

I.B.3 CONSTITUCION DE 1824 (ART. 112, FRACC. III).

El 5 de octubre de 1824, el Ejecutivo promulga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, o sea la Carta Fundamental de una nueva Nación; de una Nación engalanada por su recién alcanzada libertad.

Esta fuente histórica tampoco utilizó en su terminología, el -- concepto de Expropiación, al menos no literalmente, pues como lo veremos, la disposición relativa implementa términos diversos para designar las limitaciones del Poder Ejecutivo frente a la propiedad -- privada:

"Artículo 112.- las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes:

I.- ...

II.- ...

III.- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, turbarle de la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin -- previa autorización 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 el Gobierno".
(26)

En efecto, este artículo utiliza las expresiones ocupar y turbar, conceptos que conjugados se proyectan hacia un afectamiento del derecho de propiedad. Ahora bien, auxiliándonos del diccionario entenderemos por ocupar: "el tomar posesión de alguna cosa; llenar un espacio". (27) Lo que nos indica, que si la propiedad privada, es poseída, o de alguna forma sometida a la detención estatal, está entonces, ocupada, implicando así, que ya no habrá sometimiento de la propiedad al régimen privado, conllevando esta situación a la afectación del particular.

(26) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., Pág. 184.

(27) Diccionario Enciclopédico Larousse. Ed., Larousse, Buenos Aires, 1935, Pág. 694.

Por otro lado, y apegándonos de nuevo al diccionario, se define turbar, como: "transtornar, desconcertar, desorientar, embarazar, confundir, aturdir, interrumpir, inoportunar, estorbar..." (28). Con lo que creemos, debe entenderse que si el Ejecutivo turba al particular en la posesión, uso o aprovechamiento de su propiedad, entonces, interrumpe o estorba el ejercicio de atribuciones nacidas del derecho de propiedad y que fueron consideradas por los romanos como inherentes a ella misma. Por ello al afectar de alguna manera al *Ius utendi*, *fruenti* o *abutendi*, por consecuencia directa, se viola la seguridad jurídica del particular.

Es de hacerse notar, que de acuerdo con la expresión utilizada -- (turbar), hay fundamentos para entender que la situación referida en -- tal concepto, no sea definitiva, más bien transitoria y que en todo caso, apegándose a la moderna legislación, habríamos de remitirnos a otro tipo de figura jurídica, diversa a la Expropiación: La requisición -- (ver artículo 73, fracción XVI de la. a 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En cualquier caso, para ocupar o turbar la propiedad privada, la - autoridad pública debía tener como fundamento de fondo, el perseguir un objeto de conocida utilidad general, expresión ya, mucho más amplia que la utilizada en la Constitución de 1814.

Al presupuesto de conocida utilidad general, debemos sumar como requisito una indemnización a juicio de hombres buenos, lo que nos hace evocar la tendencia seguida en las partidas de Don Alfonso X (El Sabio). Existe además un requisito extra, con el que se pretende proteger al -- particular de arbitrariedades. Del texto multicitado, se desprende que para proceder el Ejecutivo, necesitaba la previa aprobación del Senado o del Consejo de Gobierno en los recesos de aquél; buscando en ello, -- creemos, la íntegra seguridad jurídica que deben tener los gobernadores, frente a actos de gobernantes, quienes están obligados a razonar y justificar sus determinaciones

(28) Idem, Pág. 964.

Debemos reconocer que en este documento constitucional, se trató en esencia de proteger la esfera privada del derecho, más sin embargo, no se precisó categóricamente el momento de indemnizar al afectado. - En cambio, interpretando el multicitado numeral 112, a contrario sensu, concluimos que es el Presidente, quien podía llevar a cabo la afectación de la propiedad privada, ya ocupando, ya turbando.

I.B.4 CONSTITUCION DE 1836 (LAS SIETE LEYES).

Después de arduas discusiones la facción conservadora centralista, predominante en el Congreso Constituyente de 1835, decide denominar al proyecto de reformas a la Constitución de 1824, "Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835". (29) Consistentes -- en siete leyes, promulgándose la primera de ellas, el 15 de diciembre - de 1835 y al año siguiente, las restantes seis.

Es precisamente en la primera de estas leyes, donde encuadraremos nuestra atención, ya que contenía disposiciones relativas a los (derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República), - que constituye un catálogo ya sistemático de garantías individuales. Situación normal si consideramos que al frente de los centralistas-conservadores de la época, se encontraba el tristemente célebre Don Antonio López de Santa Anna, estrechamente ligado al Clero mexicano y por supuesto al alto cuadro militar centralista; por lo que, no es extraño que la Constitución de 1836, contuviera un buen apartado, no sólo de - garantías individuales, sino en general de derechos humanos, mejor incluso que la Constitución Federal de 1824. En términos generales las Siete Leyes, integraban un Código Político de corte decididamente elitista y, en consecuencia, al tratar lo referente a Expropiación o privación forzosa, instituye más limitaciones y requisitos que las anteriores Cartas Magnas, puesto que Santa Anna, ante todo pretendía congratularse con la clase dominante, para lo cual supuso indispensable - reafirmar la seguridad jurídica de los grandes detentadores de riqueza.

En efecto, en la primera de las leyes ya citadas, se radica el si guiente dispositivo:

"Art. 2.- Son derechos del mexicano.

I.- ...

II.- ...

III.- No podrá ser privado de sus propiedades, 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 fuere 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 particular, previamente indemnizado o tasación de dos peritos, nombrando el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo". (30)

Este documento no rompe con los principios establecidos en anteriores Ordenamientos orgánico-dogmático, y sí en cambio, abunda en algunos. Establece la competencia del Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, así como la del gobernador y la Junta Departamental, para calificar, consideramos, la real existencia de la utilidad pública general en la realización de un objeto que exigiere una privación forzosa. Siendo dicha calificación un prerrequisito para perfeccionar en cuanto a su fondo, la procedencia de la afectación.

Otro requisito auténticamente de fondo, en la Constitución invocada, consistía, en indemnizar previamente al afectado, situación concordante a los intereses de los seguidores de Santa Anna, mas no por ello criticable. Además dicha indemnización quedaba sujeta a tasación de peritos de los cuales el afectado nombraba uno, debiéndose designar un tercero para el caso de discordia lo que constituye una dosis extra de seguridad para la propiedad particular, ya que los legisladores no se conformaron con establecer a priori la indemnización fueron más allá, implementando con rango constitucional el derecho del afectado, para intervenir en el procedimiento privatorio de su propiedad.

(30) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., Págs. 205-206.

pues se le considera a través de su perito en la determinancia del monto indemnizatorio. Con lo que tal decisión no sería puramente gubernamental.

De la lectura del numeral antes transcrito apreciamos igualmente, que se le otorga al privado el derecho de impugnar la calificación referente a la utilidad pública general, esgrimiendo su reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, en la capital, y en los Departamentos ante el tribunal respectivo. Dicha oposición o inconvencionalidad del afectado tenía efectos suspensivos. De nuevo se hace presente el ánimo de reconfortar de manera integral la seguridad jurídica de la propiedad privada, pues no sólo se incrustó en la Ley Fundamental, un señalamiento que es más propio de Leyes secundarias, sino que en el mismo texto se prevé su carácter: suspendía la ejecución.

De lo expuesto se concluye que en este Código Político, ya se buscan bases más amplias para la depuración de un procedimiento tendiente a regular verdaderamente una figura que, como quiera que se le denomine, resultará siempre, por sus afectos, de gran importancia para el ámbito no sólo jurídico, sino social.

En concordancia a lo preceptuado en la primera ley de esta Constitución, encontramos lo referente a la organización del Supremo Poder Ejecutivo contenido en la cuarta de las Leyes mencionadas; delimitando nuestra referencia a las restricciones del Presidente de la República previstas en el numeral 18, fracción III:

"No puede el Presidente de la República:
III.- Ocupar la propiedad de ninguna persona, ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo 20. de la primera Ley Constitucional".(31)

(31) Idem, Pág. 288.

I.B.5 BASES ORGANICAS DE 1843.

Para finales de 1840, existía en el país una gran inquietud, sin que de manera absoluta se hubiera consolidado un gobierno auténtico y bien cimentado, lo que aunado a otros múltiples acontecimientos, dan veracidad a la afortunada frase del Lic. Reyes Heróles, al referirse a aquel ámbito histórico como la "sociedad fluctuante que no perdía la forma ni el contenido colonial, pero en las que las fuerzas nuevas aun carecían de capacidad de organización". (32)

En plena (sociedad fluctuante), la junta legislativa establecida conforme a decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, culmina labores en junio de 1843, presentando al Ejecutivo el proyecto de la Constitución conocido como (Bases de Organización Política de la República Mexicana); aprobándose dicho proyecto el 12 de junio de 1843, publicándose por el Bando Nacional el 14 del mismo mes y año.

Al igual que en anteriores ordenamientos, no dejó de contemplarse la forma de excepcionarse de la autoridad pública ante la inviolabilidad del derecho de propiedad, y así en su título II, de los habitantes de la República, artículo 9, el documento en referencia prevenía:

"Art. 9.- Derecho de los Habitantes de la República:

XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria — que le hubiere garantizado la ley. Cuando un objeto de pública utilidad exigiere su ocupación, se hará ésta, previa competente indemnización, en el modo que disponga la ley". (33)

(32) Citado por: Moreno, Daniel, Op. Cit., Pág. 139.

(33) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., Pág. 408

De lo transcrito con antelación, colegimos: hay un renovado ánimo de constitucionalizar la invulnerabilidad del derecho de propiedad, dejándola libre de turbaciones o privaciones en su uso o aprovechamiento, introduciendo la modalidad de desglosar en qué podía consistir la propiedad, refiriendo causísticamente las cosas, acciones o derechos. Además hay otra modalidad más innovadora aun; la inviolabilidad contenida en este dispositivo se extiende al ejercicio de una profesión o industria.

Siguiendo el letrado del artículo en cita, encontramos la causa exonerante ante la inviolabilidad de la propiedad. Es decir, es procedente su ocupación cuando un objeto de pública utilidad así lo exige, sin que se necesite calificación o aprobación senatorial o ministerial.

Se añade al requisito de pública utilidad, la previa y competente indemnización, pero sin contemplar la intervención del afectado en la fijación del monto. Ahora bien, en este ordenamiento encontramos una expresión hasta entonces no utilizada: competente indemnización. El diccionario enciclopédico Bruguera da el siguiente sentido a competente: "adj. (adjética). Proporcionado, adecuado 2. Dícese de la persona a quien compete o incumbe. 3. Apto, Idóneo". (34)

En este orden de ideas, si los legisladores querían que la indemnización poseyera la calidad de competencia, es lógico pensar que dicho resarcimiento debería ser proporcionado a la pérdida sufrida, o bien, adecuado para compensar el demérito patrimonial y/o por lo menos que fuera idóneo para integrarse a las posesiones del afectado, de tal forma que aun siendo distinto lo dado en compensación de lo perdido; esta diferencia sólo afectara jurídica y no económicamente, al expropiado.

(34) Diccionario Enciclopédico Bruguera. Tomo IV, Ed. Bruguera Mexicana de Ediciones, S.A., México, 1979, Pág. 505.

I.B.6 CONSTITUCION DE 1857

En nuestro concepto la Constitución de 1857, plasma la ineludible lucha de una de las generaciones más brillantes de mexicanos, que si no poseyeron quizá, la excelcitud intelectual, sí fue su principal virtud la vehemencia por la libertad y la dignidad del hombre, ostentando siempre infinita fidelidad a los ideales a los que consagraron sus vidas.

Es oportuno transcribir el sentir del jurista Ignacio Burgoa Orihuela, al referirse a la legitimidad de la Constitución de 1857: "Por nuestra parte, e independientemente de la admiración casi venerativa que profesamos por los constituyentes de 1856-57 y por su obra, y sin dejar de observar que en varios de sus aspectos dogmáticos y normativos ésta se alejó de nuestra realidad política, económica y social como lo asienta Rabasa, estimamos que la Ley fundamental de 57 fue legítima por haberse legitimado". (35)

Altamente ilustrativo resulta señalar las consideraciones respecto a esta Constitución, de uno de los integrantes de la Asamblea Constituyente de 57, y posteriormente profesor de Derecho Constitucional y autor de una obra sobre la materia, José María Castillo Velasco, quien apunta: "Consumada la Revolución de Ayutla, al verificarse las elecciones de diputados, el pueblo tuvo el acierto de nombrar para este en cargo, casi en su totalidad a ciudadanos que habían sido víctimas de la tiranía o de la dictadura militar. Era natural que quienes habían combatido a la tiranía y por esta causa acababan de sufrir todo género de tormentos; que quienes volvían del destierro o salían de las prisiones del Estado, adonde habían sido relegados por amor a la libertad, tuvieron la más firme voluntad y el más escrupuloso empeño en establecer tales preceptos constitucionales, que hiciesen imposible la repetición de los abusos del poder e imposible también la tiranía. Y el pueblo mexicano no se engañó, porque el pensamiento capital, la idea domi

(35) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pág. 383.

nante de la Constitución de 1857 es el aseguramiento de la libertad". (36)

Concretando nuestro comentario a la materia aquí tratada, hemos de señalar que es precisamente en este documento Constitucional donde se define, ya con más forma, la Expropiación de manera simple, pero con gran contenido jurídico.

Efectivamente, el artículo 27 disponía:

"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 que con ésta haya de verificarse". (37)

En realidad se conservan principios ya bien establecidos en anteriores códigos políticos: la utilidad pública y la indemnización previa, como elementos esenciales permisivos de la Expropiación. No debe pasarse por alto que en el artículo aludido, se hace referencia a la autoridad que debía efectuar tal acto administrativo, remitiéndose para el efecto a leyes secundarias, dando igual tratamiento a los requisitos y procedimientos administrativos inherentes a la Expropiación.

Finalmente, debemos advertir que este es el primer Ordenamiento constitucional, que incluye el término Expropiación para designar la ocupación y privación forzosa de la propiedad privada inserta en otras tantas Constituciones de pretérita vigencia.

(36) Castillo Velasco, José Ma., Apuntalamiento para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano. Cap. I. Ed. Nacional. 3a. ed. México, 1888.

(37) Derechos del Pueblo Mexicano. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo VI. México, 1967, Pág. 84.

I.B.7 ESTATUTOS PROVISIONALES DEL IMPERIO DE 1865.

El Archiduque de Austria y posteriormente Maximiliano I de México, promete a su llegada a nuestro país, promulgar con oportunidad una Constitución para sus nuevos dominios, pero sólo se concretó a expedir el Estatuto provisional del Imperio Mexicano, que hubo de calificarse, no como ordenamiento constitucional, sino como instrumento de trabajo imperial. No está por demás recordar que, aunada a la opinión conservadora, Maximiliano contó con la ayuda de algunos liberales moderados, en la elaboración del precitado documento.

De tal suerte que el 10 de abril de 1865, Maximiliano expide - su multicitado estatuto, el cual dedica su título XV a las (garantías individuales), asentando textualmente en su artículo 68:

"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 que dispongan las leyes". (38)

A pesar de que el Ordenamiento de Maximiliano no constituyó un auténtico Código Político, en el artículo antes citado, se implantaban disposiciones asimilables a la parte dogmática de una verdadera Constitución. Esto es, se manifiesta la inviolabilidad de la propiedad, dejándola exenta de ocupación forzosa, con la única posibilidad de proceder tal situación, cuando hubiere como justificación una causa de pública utilidad comprobada, con lo que, se aportan elementos de defensa al particular, aunque no se determina como debía realizar se la mencionada corroboración, ni quién sería competente para llevarla a cabo.

Siguiendo los principios para entonces ya firmes, con respecto a la Expropiación, se prevé que para su procedencia, habría de otor-

garse previamente competente indemnización, expresión de la cual ya nos hemos ocupado en páginas anteriores.

Resulta no sólo curioso, sino significativo, encontrarse que en el texto de este documento al tratar la indemnización, se asocian in mediatos el uno al otro, dos conceptos que aún a 12 años de concluir la presente centuria, sigue siendo materia de auténtica polémica jurídica, si es válida tal expresión. El artículo 15 del Estatuto Imperial, en la parte conducente a este comentario disponía: "...sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización..."

Mediante, previa. Al parecer conceptos distintos, ideas distintas, quizás no sustituibles la una por la otra, en todo caso, cuál es válida a la luz de las necesidades sociales contemporáneas. En postremo capítulo trataremos con cierta atención lo referente a estos vocablos.

CAPITULO I I

LA EXPROPIACION

Ha quedado establecido un breve esquema del desenvolvimiento legislativo de la Expropiación, en el Derecho Comparado y en el sistema jurídico mexicano. Es conveniente ahora atender a puntos más concretos de la Institución aquí estudiada, tales como su conceptualización, naturaleza jurídica, elementos y fundamentación legal, apreciandolos no como entidades aisladas e inpedientes, sino como substancias correlacionadas e integrantes de un todo: La Expropiación.

II. A. CONCEPTO.

Doquiera que se sucedan manifestaciones humanas, encontramos agrupamientos sociales llamados horda, clan, ciudad o Estado. Es precisamente en estas formaciones sociales, donde toda creación humana surge, evoluciona y se mejora.

De este modo el fenómeno político, económico, jurídico y los demás fenómenos socioculturales, aparecen en todo agrupamiento humano, a veces similares en su estructura básica, pero con un sello propio o peculiar del grupo social en el que se genera tal o cual fenómeno.

Existen formas políticas arcaicas o rudimentarias, que no podemos calificar como Estados y que han abarcado largos siglos de la historia.

Sólo en el Renacimiento las formas políticas han adquirido madurez y firmeza, luego entonces, nos encontramos con una entidad política superior llamada Estado, consecuencia de las formas políticas que han venido evolucionando desde tiempos inmemoriales, definiéndose en el feudalismo y estimulándose aun más con la lucha de nacionalidades.

Todo Estado tiene por necesidad, un antecedente que lo explica y lo define. La diversidad en la evolución de cada uno es vasta, podemos decir que todo Estado se verá interrelacionado con otras entidades, también susceptibles de llamarse Estado, o sea, unidades geográficamente definidas, grupos nacionales de población, poderes constituidos y un orden jurídico creciente, disperso en principio, pero que acaba por afectar toda la vida u orden de la entidad política. (39)

(39) Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política. Ed. Porrúa, S.A., 3a. ed., México, 1975, Pág. 575.

...24

Estas entidades sociales tienen como principal característica -- estar destinadas a realizar ciertas funciones, fines o metas, cuyo -- cumplimiento es vital para muchos de sus componentes e incluso para -- la subsistencia misma del Estado como totalidad.

Dichas funciones, al decir de Serra Rojas, son: "Los fines del Estado son las metas o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociendo y que se incorporan al orden jurídico general. Estos fines se señalan en forma expresa en la legislación o -- ellos resultan del engranaje político-administrativo". (40) El propio autor agrega: "Los fines se incorporan a la legislación y se -- traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes al servicio de una comunidad". (41)

Por nuestra parte, consideramos que un término válido para denominar esta serie de fines, metas o cometidos, es el de atribuciones del Estado.

Ahora bien, en el devenir histórico de la humanidad, el radio de acción para el cumplimiento de las atribuciones estatales, ha sufrido importantes mutaciones. Baste con mencionar al Estado liberal que caracterizó al siglo anterior, el cual presentaba una serie de limitaciones en su actuación, como entidad soberana, de ahí que sus atribuciones no fueran amplias, pues se concretaban al mantenimiento y aseguramiento de su existencia, así como a la conservación del orden jurídico, que favoreciera la activación y desarrollo de la iniciativa privada, protegiendo el libre ejercicio económico industrial. De tal suerte, que en materia económica, el sector público no era --

(40) Idem, Pág. 455

(41) Idem.

muy desarrollado. en virtud de las limitantes de sus atribuciones en esta área. Sólo interviene en aspectos poco rentables o que francamente no atraen al particular, sin descuidar, claro está, los servicios públicos de importancia general, que incluso a veces se encomendaban a empresas no propiamente públicas. En otras palabras, el Estado policía del siglo XIX, se concibió "...como un medio para desarrollar e impulsar el gobierno democrático y el mantenimiento de las libertades fundamentales". (42)

Sin embargo, la corriente liberal tan apologizada por la Francia post-revolucionaria, empieza a liquidarse conforme se multiplican las necesidades sociales, y su satisfacción se vuelve más que nunca de vital importancia para la sociedad. Además, se vive un estado de intensa lucha ideológica que refleja la culminación del Estado liberal. Ferreos y agresivos sistemas se han convertido en instrumento de lucha por la hegemonía, no sólo regional sino mundial. Ello da pauta para que actualmente el Estado intervenga en forma más decidida, en áreas que hasta hace poco le eran ajenas, multiplicándose las consideradas estratégicas para el desarrollo, equilibrio y defensa de la nación.

Para cumplir las cada vez más, cuantitativa y cualitativamente, importantes atribuciones del Estado, éste debe disponer de determinados bienes y recursos, como medios para la realización de planes y objetivos, que comprendan acciones directas e indirectas, tendientes a sanear la necesidad pública, verbí gratia: la educación, el apoyo a la producción agrícola, el sector salud o la vivienda de interés social, entre otras.

De ahí, que el Estado deba disponer en primer término de aquellos bienes que le pertenecen, ya sean del dominio público o del dominio privado estatal, es decir, recurre a aquéllos que están afectados a su régimen patrimonial.

(42) Idem, Pág. 494

En ocasiones, debe adquirir la propiedad o la simple posesión de bienes particulares y entonces se ve en la necesidad de emplear la fórmula contractual, en un plano de coordinación.

Suele ocurrir que el Estado se enfrente a requerimientos públicos para cuya satisfacción necesita utilizar bienes de propiedad privada y la concertación de voluntades resulta improcedente. En estas condiciones el Estado tendría que recurrir a los medios que posee para someter bienes a un régimen de Derecho Público. Uno de estos vehículos es la Expropiación.

Etimológicamente, la palabra Expropiación, proviene de la conjunción de dos vocablos latinos: la preposición prefijo "ex", que indica el lugar de donde o de quien se saca algo, sacar, afuera, llevar - afuera; y el sustantivo "propietas" que equivale a propiedad. (43)

Con vista en lo anterior y guardando fidelidad a la ciencia etimológica. Expropiación significa: sacar o llevar afuera la propiedad, y adecuando tal expresión a nuestra disciplina: substraer un bien de la propiedad privada para llevarlo o proyectarlo a la esfera del Derecho Público.

Con las consideraciones que hemos vertido, habremos de recurrir a la opinión de diversos estudiosos del Derecho, para depurar un concepto válido de la Expropiación.

Manuel María Díez, postula la Expropiación en los siguientes términos: "Es un procedimiento de Derecho Público, por el cual el Estado obrando unilateralmente adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, y mediante el pago de una indemnización justa y previa". (44)

(43) Diccionario Latino Español, Español Latino. Ed. Bibliograf, S.A., 19a. ed., Barcelona, 1985.

(44) Díez, Manuel María, Derecho Administrativo. Tomo IV, Ed. Plus Ultra., Buenos Aires, 1979, Pág. 230.

Por su parte, el Lic. Emilio Chuayffet Chemor, en relación a la Institución de mérito expresa: "La Expropiación es un procedimiento administrativo en virtud del cual el Estado adquiere la propiedad de bienes de particulares por razones de utilidad pública y mediante indemnización, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 27 constitucional". (45)

Para el jurista Gabino Fraga, la Expropiación es: "... un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que la particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (46)

Debemos agregar a las anteriores opiniones, el parecer del jurista consulto Miguel Acosta Romero, quien expone: "La Expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia". (47)

Carlos García Oviedo, hace patente su punto de vista acerca de la Expropiación, en los siguientes términos: "El procedimiento de Derecho Público mediante el cual la administración o un particular su-

(45) Chauyffet Chemor, Emilio, Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I, Ed. U.N.A.M. México, 1981, Pág. 312.

(46) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 21a. ed. México, 1981, Pág. 375.

(47) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. U.N.A.M., 2a. ed. México, 1975, Pág. 229.

brogado en sus derechos, adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente". (48)

Acorde con el criterio del Lic. Andrés Serra Rojas, la Expropiación es: "...un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzosa o transpaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa". (49)

El doctrinario mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, estima que: "El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública". (50)

Otro parecer interesante, en torno a la Expropiación es el instrumentado por el Lic. Manuel del Río: "En nuestro Derecho Mexicano podemos definir la Expropiación por causa de utilidad pública como un Acto jurídico por el cual el Estado en ejercicio de su Soberanía le impone a un particular concretamente individualizado, la privación de su propiedad o posesión, para satisfacer un objetivo de utilidad pública, cubriéndole la indemnización correspondiente". (51)

-
- (48) García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo. Ed. Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1959, Pág. 206.
- (49) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., 13a. ed. México, Pág. 328.
- (50) Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S.A., 15a. ed. México, 1981, Pág. 464.
- (51) Del Río González, Manuel, Derecho Administrativo. Ed. Cadenas Editor y Distribuidor. México, 1981, Pág. 325.

brogado en sus derechos, adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente". (48)

Acorde con el criterio del Lic. Andrés Serra Rojas, la Expropiación es: "...un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzosa o transpaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa". (49)

El doctrinario mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, estima que: "El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública". (50)

Otro parecer interesante, en torno a la Expropiación es el instrumentado por el Lic. Manuel del Río: "En nuestro Derecho Mexicano podemos definir la Expropiación por causa de utilidad pública como un Acto jurídico por el cual el Estado en ejercicio de su Soberanía le impone a un particular concretamente individualizado, la privación de su propiedad o posesión, para satisfacer un objetivo de utilidad pública, cubriéndole la indemnización correspondiente". (51)

(48) García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo. Ed. Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1959, Pág. 206.

(49) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., 13a. ed. México, Pág. 328.

(50) Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S.A., 15a. ed. México, 1981, Pág. 464.

(51) Del Río González, Manuel, Derecho Administrativo. Ed. Cadenas Editor y Distribuidor. México, 1981, Pág. 325.

El autor alemán Fleiner Fritz, en base a una interpretación del artículo 153 de la Constitución Alemana de Weimar, expone el siguiente concepto de Expropiación: "...Se entiende por expropiación todo perjuicio causado al patrimonio privado por la ley o un acto administrativo que, en beneficio de la generalidad imponga gravámenes especiales a determinadas personas o conjunto de individuos relativamente limitado, siendo indiferente que con esto se origine un traspaso de objetos, derechos y que se refiera o no a un fin de utilidad pública... según la Constitución la imposición de esta carga especial produce automáticamente el deber de indemnizar por parte del Estado".

(52)

Es indudable que de todas y cada una de las opiniones que con antelación se han transcrito, es posible abstraer elementos válidos para la estructuración de un concepto de Expropiación, que concuerde con las verdaderas características jurídicas y el contenido social, que conforman la Institución motivo de la presente.

Por nuestra parte hemos de conceptualizar a la Expropiación al tenor de los siguientes términos: acto administrativo unilateral — emitido por autoridad competente, a través del cual se priva al gobernado de su propiedad, sustrayéndola del ámbito privado para someterla a un régimen de Derecho Público, afectándola a la satisfacción de la pública utilidad que se postula abstracta y genéricamente en la ley, mediando siempre indemnización al afectado.

(52) Fritz, Fleiner, Instituciones de Derecho Administrativo. Ed. Labor, Traducción por Sabino Alvarez Gendín, 8a. ed., Barcelona, 1933, Pág. 241.

II.B. NATURALEZA JURIDICA.

Para ubicar la Institución aquí contemplada dentro del vasto mundo del Derecho, es menester, reconocerla como un acto jurídico y, en concreto, como un acto administrativo. entendiéndolo como: "...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (53)

De la anterior transcripción se desprende el estricto sentido - unilateral, pues para su emisión sólo ocurre la voluntad estatal en sus diferentes etapas.

No debemos olvidar que este acto unilateral se realiza en ejercicio de la soberanía del Estado, que de acuerdo al parecer del Lic. Ignacio Burgoa, es definible en los siguientes términos: "...es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, agregando que el Estado, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia al revestirse con una personalidad jurídica y política sui-generis, se convierte en titular del poder soberano el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación... se debe recordar que la Soberanía es única, inalienable e indivisible, sin que, por ende, existan "dos" soberanías, a saber, una imputable al pueblo o nación y otra al Estado". (54)

(53) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 139.

(54) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pág. 280.

También podemos recurrir al Jurista Herman Heller, a efecto de redondear lo ya expuesto en cuanto a la Soberanía y, entonces, se dice de aquélla que: "...consiste en la capacidad tanto jurídica como real de decidir de manera definitiva y eficaz todo conflicto, es decir de dictar y aplicar las reglas conducentes a la obtención del bien público (fin primordial del Estado), y éstas serán de observancia general para todos los habitantes del territorio". (55)

Ya con las aproximaciones terminológicas planteadas, en relación a la Soberanía, debemos mencionar la existencia de una amplia gama de teorías que pretenden justificar la Expropiación como un acto soberano estatal, algunas de ellas son: la del dominio eminente del Estado sobre todo el territorio nacional, en virtud del cual el acto expropiatorio sería el ejercicio normal de dicho dominio, pues en este sentido, el Estado puede controlar todos los bienes y aún los particulares. (56) Otra teoría se refiere a los fines del Estado, sosteniendo que la propiedad privada no es oponible a los derechos de la Sociedad, en cuanto sea necesaria su ocupación o aprobación para que el Estado cumpla con sus atribuciones que no son otras que aquellas que importan beneficio a la nación, en quien originariamente reside la Soberanía. Lo que podemos reforzar con la opinión de Andrés Serra Rojas, al expresar categóricamente que "La expropiación se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales. Un Estado soberano es el supremo regulador de la vida colectiva, por lo que el ejercicio de ese poder soberano le permite eliminar los escollos que dificulten la acción administrativa". (57)

(55) Heller, Herman, Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, Pág. 262.

(56) Cfr. Díez, Manuel María, Op. Cit., Pág. 234.

(57) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 315

Ahora bien, en general es aceptada la idea de encuadrar a la Expropiación dentro del ámbito del Derecho Público, pues su regulación, fines y ejecución se identifican plenamente con éste. Es evidente - que el Estado, al actuar como entidad soberana frente al particular, lo hace estableciendo una relación, no de coordinación, sino de sub_oordinación, situación por demás asimilable a normas de Derecho Público.

Algunos autores consideran a la Expropiación como el Instituto típico de Derecho Público, entre éstos figuran: Bartolomé A. Fiorini, quien considera: "...la expropiación no encuentra en el Código Civil el sustento de normas subsidiarias, pues corresponde esclarecer al sector jurídico del derecho público administrativo y establecer el régimen jurídico expropiatorio". (58) En esta misma línea se pronuncia el perito en Jurídica Andrés Serra Rojas, cuyo parecer sugiere "...es una institución administrativa de derecho público... es un procedimiento administrativo de derecho público...(59) Con criterio análogo se manifiesta el jurisconsulto Manuel del Río, quien asevera: "Una de las cargas que nos impone nuestro Orden Jurídico Normativo es la Expropiación por Causa de Utilidad Pública, que constituye un Acto Jurídico del Derecho Administrativo, como rama que es del Derecho Público, y en donde advertimos con toda claridad la - determinación de sacrificar el interés privado, para satisfacer las necesidades colectivas". (60)

Sin embargo, esta concepción de la Expropiación como Instituto público, no es la única que se postula en la doctrina. Ha germi-

(58) A. Fiorini, Bartolomé, Manual de Derecho Administrativo II.
Ed. Sociedad Anónima Editora e Impresora. Argentina, 1968
Pág. 870.

(59) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 315.

(60) Del Río González, Manuel, Op. Cit., Págs. 271 y 272.

nado la idea de considerar al acto expropiatorio con inmersión en el ámbito del Derecho Privado, pues se aduce que la transmisión o transferencia del derecho de propiedad, así como sus caracteres y diversidades, se regulan por normas de naturaleza civil. Además de que — existe de por medio un pago que debe recibir el sujeto expropiado. (61)

Esta tendencia privatista se apoya en la tesis de corte civil — de incluir al acto expropiatorio en las limitaciones que afectan al derecho de propiedad en su ejercicio, no restringiendo las facultades de disposición, sino privando totalmente del derecho de propiedad a cambio del pago de una indemnización. (62)

Se advierte, que los seguidores de esta teoría pretenden justificarla, considerando la Expropiación como una venta forzosa por — existir un traslado de dominio y un precio, que estaría constituido por la indemnización, sin embargo, no es admisible tal interpretación, pues como acertadamente expone el Lic. del Río González: "...no compartimos ese criterio, porque no son aplicables al Derecho Público las instituciones del Derecho Civil, y tampoco resulta admisible en el Derecho Privado, que la venta de un bien se efectuara — sin el consentimiento de una de las partes, porque ello le quitaría su carácter consensual al contrato de Compra-Venta. Por lo tanto, — no debemos confundir aquellos casos en que el Estado sustituyéndose a un particular con el propósito de evitar un proceder drástico, opta por celebrar convenios amistosos..." (63)

Los criterios sobre el particular, no se agotan con las anteriores teorías, existen autores que tienden a enmarcar la naturaleza jurídica de la Expropiación, con un carácter mixto; sobresaliendo el

(61) Cfr. Díez, Manuel María, Op. Cit., Pág. 243.

(62) Cfr. Castán Tobeñas, José, Derecho Civil Español Común y Foral. Ed. Reus, 2a. ed., Madrid, 1943, Págs. 147 y 748.

(63) Del Río González, Manuel, Op. Cit., Pág. 272.

doctrinario Rafael Bielsa, que al respecto declara: "La expropiación es institución de derecho público pero hay en ella cierto aspecto patrimonial que le da un carácter de institución mixta: de derecho público en cuanto al fundamento de su ejercicio por parte de la Administración Pública, que obra como poder público y determina la naturaleza del acto mismo; y de derecho privado en cuanto concierne al derecho del expropiado, cuya defensa puede originar caso contencioso, -- que es de competencia del Poder Judicial, pero no para decidir sobre la obligación de indemnizar, sino y sólo para estimar la indemnización. Y esto se explica porque se trata del derecho de propiedad del particular, cuya defensa integral, en caso de lesión, incumbe a este poder, y no al administrativo". (64)

Esta corriente ha sido refutada por diversos autores y la consideramos igualmente inexacta, pues si bien es cierto que como consecuencia directa de la privación de propiedad, nace inmediata e inseparablemente el derecho del afectado a ser indemnizado, éste no tiene su fuente o fundamento en el Derecho Civil, sino en el propio ordenamiento constitucional. Abundando en esta idea es oportuno transcribir nuevamente a Bartolomé A. Fiorini, quien comenta con apoyo en diversos Ordenamientos legales argentinos, lo siguiente: "No es un -- instituto de derecho privado; menos aun tiene carácter jurídico mixto, como alguna doctrina lo ha calificado. La Corte Suprema de Justicia de la Nación así lo ha reconocido en reiterados fallos juzgando la ley actual vigente 13.264. Se ha pretendido que es un acto jurídico identificable a la venta forzosa que establece el Art. 1324, inc. I del Código Civil... Los que afirman esto olvidan que el codificador no sustituye lo que la Constitución jerarquiza como instituto específico separado de las relaciones privadas. Además omiten tomar en cuenta VELEZ SANSFIELD sobre dicho artículo, cuando hace referencia a una necesaria "ley especial que fijará" todas las condiciones de la expropiación, para determinar y fijar el precio como -- también lo que ha de expropiarse". (65)

(64) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Ed. Roque Depalma Editor, 5a. ed., Buenos Aires, 1965, Pág. 377.

(65) A. Fiorini, Bartolomé, Op. At., Pág. 873.

Hacemos nuestro el sentir de aquéllos que distinguen a la Expropiación como ser institucional de naturaleza pública, pues expropiar es atribución exclusiva del Estado, quien en uso de su potestad soberana y a través del órgano activo-administrativo idóneo, puede mediante indemnización, declarar unilateral y autónomamente la afectación de la propiedad privada, sin que justa o injustamente se otorgue intervención alguna al particular, ni en la integración del expediente, ni en la determinación expropiatoria, ni aun menos en la ejecución del decreto. Además, si es cierto que se debe pagar una indemnización, ella no constituye un precio, pues éste deriva en general del concierto de voluntades que concurren a los actos inter-civiles. Precisamente hemos asentado que el acto expropiatorio, a más de ser netamente administrativo, es por antonomasia, unilateral y que su utilización como medio satisfactorio de la utilidad pública, es decidido exclusivamente por la autoridad competente, al igual que el monto que a guisa de indemnización debe otorgarse.

A lo anterior, ha de agregarse que tanto el derecho a ser indemnizado, como la forma en que la autoridad determinará el monto, no nacen de normas sustantivas civiles, sino precisamente de la Ley suprema de la Nación, por lo que, consideramos plenamente válido afirmar que la Expropiación es producto y valuarde de las normas de Derecho Público.

Concluyendo, la naturaleza jurídica de la institución aquí contemplada, comprende los siguientes elementos:

Es un acto administrativo originado unilateralmente por autoridad competente.

Este acto expropiatorio está sustentado por una aura de soberanía estatal, apareciendo entonces, un procedimiento coactivo, es decir, es el producto de una decisión administrativa con efectos de ejecutoriedad.

Por ser este acto, proyectado exclusivamente a la satisfacción de fines sociales, así como por sus fundamentos jurídicos, es notorio que pertenece a la esfera de Derecho Público.

II.C. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

II.C.I. LA UTILIDAD PUBLICA.

De explorado Derecho resulta reconocer en la utilidad pública, el primer elemento esencial de la Expropiación.

En efecto, en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional se puede observar:

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

No obstante la trascendencia social y jurídica del término utilidad pública, y la importancia que reviste en el desenvolvimiento de la Institución que nos ocupa, es difícil definirla con exactitud, pues es una expresión muy compleja y relativa, variable de acuerdo a la condición económica, social y política del grupo humano en que se le ubique. Además los requerimientos sociales de diversos tiempos, incluso no muy lejanos, no son los mismos en comparación al momento que vivimos. Podemos entonces afirmar, que las dificultades primarias para definir la utilidad pública, se generan tanto en el espacio, como en el tiempo. (66)

Sin embargo, distintos jurisconsultos se han avocado a la tarea de definir el término en comento, así Gabino Fraga señala: "...en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones que cumplir, por razón de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; de acuerdo con este criterio, siempre que la --afectación de un bien particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas necesidades se encuentran encomendadas al Estado, se estará en presencia de dicho principio". (67)

(66) Cfr. Bielsa, Rafael, Op. Cit., Pág. 392.

(67) Citado por: Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 232.

Por su parte, Andrés Serra Rojas expone: "La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado". (68)

El doctrinario argentino Bartolomé A. Fiorini consigna que: "La utilidad pública califica un contenido social de la propiedad, persigue algo superior a las necesidades particulares". (69)

Ahora bien, con respecto a la esencia de la utilidad pública, Ignacio Burgoa Orihuela, señala la preponderancia económica que opera sobre el concepto; en general, la idea de utilidad implica la existencia de una necesidad y de un objeto que la satisfaga. En consecuencia, hay (utilidad) cuando un bien satisface una necesidad con cierto grado de idoneidad o adecuación. Cuando la necesidad que se colma deriva de la comunidad, es social, o estatal y personalmente indeterminada, podemos decir, que dicho apremio o requerimiento es de carácter plural y general, por ello, es público, o sea, hay un grado global de publicidad. Por ende, se habla de utilidad pública, si existe una necesidad de esa naturaleza, y un objeto susceptible económicamente de sanearla, al grado de extinguirla a mediano o largo plazo (70). Sin conjugarse ambos supuestos, cualquier decreto expropiatorio es inconstitucional, debiéndose apreciar que aun existiendo una verdadera necesidad pública, podría el bien materia de la Expropiación, ser inadecuado o no idóneo.

Por otro lado, al recurrir a los ordenamientos jurídicos vigentes para delinear criterios con respecto a lo que debe entenderse por utilidad pública, estos no arrojan un concepto definido sobre el particular. Así el artículo 27 constitucional, en su fracción VI, -

(68) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 326.

(69) A. Fiorini, Bartolomé, Op. Cit., Pág. 873.

(70) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pág. 464.

segundo párrafo dispone:

"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".

Como se aprecia, el Supremo Ordenamiento legal del país encomienda a las Legislaturas Federal y Local, la determinación de las causas de utilidad pública mediante la elaboración de leyes secundarias, sin embargo, no precisa qué debe entenderse por utilidad pública.

Por su parte, la Ley Federal de Expropiación de noviembre de 1936, tampoco reporta un concepto definido de la figura en cuestión, limitándose en su artículo 10., mediante la aplicación de la casuística, a prever las situaciones en que se puede considerar que existe la utilidad pública.

Por su parte, el Código Civil para el Distrito Federal, cuyas disposiciones rigen asuntos del orden común en dicha entidad, y del orden federal en toda la República, en su artículo 832 dispone:

"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 habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

Este Ordenamiento siguiendo la técnica adoptada por la precitada Ley Federal de Expropiación, utiliza igualmente la casuística, para elevar a rango de utilidad pública, en forma declarativa, una situación concreta y definida, o sea, la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, para dedicarlos a la resolución del conflicto social urbano en una de tantas modalidades, sin embargo, -

es igualmente omiso en cuanto a la estructuración de un concepto preciso del contenido de la utilidad pública.

Esta falta o ausencia de un concepto integral en la legislación vigente, que constituya la pauta delimitadora para invocar la utilidad pública, puede inducir a que la autoridad expropiante considere ajustada tal o cual situación, a alguna de las causas legales, aun sin adecuarse al sentido social, teórico y general que impera en el concepto de utilidad pública.

Otro problema de amplio espectro lo constituye el hecho de que la máxima Tribuna Judicial de la Nación, al resolver juicios de amparo, promovidos en contra de decretos expropiatorios, tampoco ha delimitado o definido el concepto de utilidad pública, sino que en diversos casos la ha entendido con distintos matices y caracteres dependiendo del caso controvertido. De tal suerte, que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo ha formulado Jurisprudencia determinando generalmente si tal o cual situación es adecuada a las causas previstas en el artículo 10. de la Ley Federal de Expropiación.

(71)

Nuestro Máximo Tribunal, ha delineado con cierta vaguedad, el concepto de utilidad pública. Así observamos:

"UTILIDAD PUBLICA.- Debe entenderse por tal lo que satisface una necesidad, siendo esencial que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos. La garantía constitucional, relativa a que la expropiación no puede hacerse sino por causa de utilidad pública, lógicamente debe entenderse que se refiere a la existencia de esa utilidad, conforme a la acepción natural y genuina de las palabras y conforme a la naturaleza y esencia de las cosas" (72)

(71) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pág. 462.

(72) Semanario Judicial de la Federación. Informe de 1981 rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte. Pleno. Ed. Mayo Ediciones S. de R.L., México, 1981, Pág. 918.

Afortunadamente, ya con carácter jurisprudencial la Superioridad Federal ha emitido el siguiente criterio, del que se desprenden elementos más concretos:

"UTILIDAD PÚBLICA.- Solamente la hay cuando en provecho común se substituye 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". (73)

En efecto, de lo antes transcrito se infiere que el contenido o esencia de la utilidad pública no se ha descrito con propiedad aunque estimamos que en cada caso la Suprema Corte de Justicia, ha apegado sus determinaciones al sentido teórico general al que debe responder la utilidad pública, contenido que de cierta manera está implícito - en los cuerpos jurisprudenciales que se han transcrito. (74)

Debemos mencionar que frente a la utilidad pública como institución permisiva y motivante de la Expropiación, surgen en la doctrina diversos términos tendientes a justificarla. Uno de ellos es el interés social, que para Sabino Alvarez Gendín, es motivo bastante para expropiar, si los bienes afectados satisfacen aquél. Esta teoría sigue los lineamientos de la tesis de la función social de la propiedad de León Duguit. En este sentido, entiéndase que tratándose de Expropiación, por causa de interés social, el bien afectado no se somete a la satisfacción de una obra pública redundante en beneficio directo de una comunidad, pues esta clase de interés, se integra por necesidades específicas de una clase social determinada. (75)

El propio Alvarez Gendín, diferencia entre una Expropiación por

(73) Jurisprudencia 1917-1975, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala, Ed. Mayo Ediciones, S. de R. L., México, 1975, Pág. 904.

(74) Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 327.

(75) Cfr. Alvarez Gendín, Sabino, Op. Cit., Págs. 39 a 41.

causa de utilidad pública y otra por causa de interés social, proyectando dichas diferencias en un plano jurídico y no en la concepción vulgar, y así señala: "La utilidad pública viene siendo el argumento de Aquiles de la expropiación, apreciando la existencia de aquélla cuando la Administración considera necesario construir una obra pública o explotar un servicio público, o bien, cuando la iniciativa parte de los particulares y aunque no se lleve a cabo la construcción o la explotación por cuenta de éstos, recibiendo de la Administración la facultad de expropiar, por ser esta prerrogativa del Poder Público. En el interés social no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente, sí. Cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social". (76)

Aprovechando las consideraciones complementarias a este respecto, del autor en cita, debemos mencionar como causas específicas de la Expropiación motivada en el interés social las siguientes:

- a.- la afectación de un latifundio, evitando así la formación de proletariado rural desposeído, fenómeno por demás peligroso para la estabilidad social.
- b.- La afectación de industrias previniendo igualmente la formación de proletariado urbano.
- c.- La afectación de terrenos para la construcción de viviendas de fácil adquisición.
- d.- La Expropiación de bienes insalubres, para prevenir sus consecuencias, entre otras. (77)

(76) Idem, Pág. 42.

(77) Cfr. Idem, Págs. 39, 44, 45, 46 y 47.

Observando nuestro sistema jurídico a la luz de las ideas antes glosadas, debiera concluirse que la afectación de terrenos para dotar con tierra y agua a los núcleos de población que carezcan de ejido establecida en la fracción X, del artículo 27 constitucional, así como la Expropiación de terrenos a efecto de coadyuvar a la constitución de patrimonio familiar, o para la construcción de habitación para familias pobres, prevista en el artículo 832 del Código Civil para el Distrito Federal, son auténticas Expropiaciones por interés social, ya que en el ámbito agrario, o bien, en el urbano.

Sin embargo, la Expropiación rural contemplada en la Constitución se justifica legislativamente con la utilidad pública; y en lo referente al procedimiento expropiatorio del numeral 832 del Código Sustantivo, éste encuentra su móvil también en la utilidad pública.

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela, estima el interés social no como una figura autónoma y diversa de la utilidad pública, sino como un ente inmerso y hasta equivalente aquélla, ello lo expresa en los siguientes términos: "A pesar de que, según dijimos, el concepto de utilidad pública es eminentemente económico y reconoce como presupuesto una necesidad pública de la misma índole, su comprensión debe hacerse extensiva a la idea de interés social, que no sólo puede tener contenido económico, sino de cualquier otra naturaleza. El interés social se manifiesta en diversas hipótesis que suelen darse en la realidad dinámica de la colectividad humana, teniendo a ésta como destinataria o beneficiaria, independientemente de su densidad demográfica. Así, la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; en otra hipótesis, dicho interés se revela en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad; asimismo, en una tercera hipótesis, el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población, o en la solución de los problemas socio-económicos y culturales que los afecten.

En cualquiera de las hipótesis anotadas puede operar la utilidad pública como presupuesto de validez constitucional de la expropiación, ya que, repetimos, el citado concepto debe estimarse como equivalente al de interés social, independientemente de su contenido". (78)

Ahora bien, esta teoría del interés social como causa de Expropiación ha sido recogida en tesis sobresaliente de la Suprema Corte de Justicia aun cuando nuestros Ordenamientos legales no la prevén, pronunciando una de ellas en los siguientes términos:

"UTILIDAD PUBLICA, CONCEPTO DE LA.- En los términos del 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 mediata 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 de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros". (79)

Utilidad nacional, es otro concepto que la doctrina ha querido reconocer como figura justificadora de la Expropiación. Consiste en requerimientos no de un sector social o de la comunidad en forma directa a través de servicios públicos, sino del país entero en situaciones que le afecten de manera estructural en el plano de la estabilidad política o aun más, en el ámbito internacional.

La Doctrina Española considera que la utilidad nacional puede tener un contenido tal que haga legítima la Expropiación de propiedad

(78) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pág. 466.

(79) Seminario Judicial de la Federación. Tomo XLV, Op. Cit., Pág. 4893.

des de extranjeros, ya sea, porque representen peligro para el Estado por encontrarse monopolizada una actividad y se desplace a los nacionales, o porque signifique un riesgo para la seguridad e independencia nacional. Es decir, en virtud de la utilidad nacional se --- transfiere a la propiedad del Estado, aquellas empresas o industrias de carácter prioritario o extratatégico en la vida del país. (80)

A este respecto, debemos hacer notar que nuestra legislación se contemplan estas situaciones a nivel constitucional, pero en forma preventiva, y no correctiva, lo que consideramos un acierto.

No obstante, que letrísticamente no existe en nuestro compendio legislativo otra figura reconocida como motivadora de Expropiación, que no sea la utilidad pública, nuestro alto Tribunal Federal, con buen tino se ha pronunciado sobre el particular con la siguiente -- orientación:

EXPROPIACION, QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PUBLICA.-

Aunque la Suprema Corte adoptó el criterio de que sólo -- existe utilidad pública que legitima la expropiación de -- bienes particulares, cuando se substituye una persona de -- derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese -- respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se deba destinar directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediantemente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional". (81)

Cfr.

(80) Alvarez Gendín, Sabino, Op. Cit., Pág. 53.

(81) Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo I, Op. Cit., Pág. 2572.

Consideramos acertada la posición del Alto Tribunal Judicial, y hacemos nuestra la idea de distinguir en el contenido de la utilidad pública en lato sensu, tres diversas especies, es decir, utilidad pública en estricto sentido, utilidad nacional y utilidad o interés social, en la inteligencia de que no obstante, la orientación que se adopte en la especie, cualesquiera de las tres, será siempre, desde nuestro punto de vista, utilidad pública, sólo que matizada de un carácter particular y singular.

Doctrinariamente han surgido diversas figuras que en ocasiones son confundidas o equiparadas con la utilidad pública, es el caso del interés público, expresión que con frecuencia se le cree sinónimo de utilidad pública, pero entre ambas existe una diferencia a la que se le ha denominado de grado; señalándose que cuando el interés alcanza un alto grado de afectación en la comunidad, debe catalogarse como utilidad pública y por el contrario, cuando la molestia es tolerable y no alcanza el grado de necesidad, tan sólo es interés, aunque de naturaleza pública. (82)

Por su parte, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que entre ambos términos no existe diferencia de índole esencial, debiéndoseles considerar equivalentes, tal como lo expresa la siguiente tesis:

"UTILIDAD PUBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACION, APRECIACION DEL CONCEPTO DE LA.- Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de utilidad pública, e interés público, pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta al público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad; de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encamina-

Cfr.

(82) Fernández del Castillo, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Ed. Editora de Revistas, México, 1939, Pág. 80

do a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba entenderse ese concepto en forma restringida y sin que pueda comprenderse como utilidad pública o interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citarse como ejemplo las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria". (83)

Necesidades del Estado, es otra expresión que con frecuencia se equipara a la utilidad pública. Sobre este punto Germán Fernández del Castillo, opina que no debe confundirse la necesidad estatal con la utilidad pública, aunque ambas pueden coincidir, reforzando su proposición con el siguiente considerando: El Estado es un ente que se conforma de varios elementos que agrupados crean un ser diferente a cada uno de ellos, lo que propicia que esta entidad con personalidad jurídica tenga necesidades propias de su naturaleza. El Estado aparece como derivación de una necesidad común de gobierno, dirección y estabilidad y, en consecuencia, se debe a la satisfacción de dichas necesidades que repercuten en la población, así como en su propia organización y funcionamiento, que a su vez constituyen también una necesidad pública, por ser pública la naturaleza del Estado. Esta última clase de requerimientos se denomina necesidad del Estado, y los bienes destinados a satisfacer aquellas necesidades están al mismo tiempo, quizás indirectamente, colmando una necesidad pública, creándose el punto de coincidencia a que se refiere al autor en cita, entre necesidades del Estado y utilidad pública a la que por cierto equipara a la necesidad pública. Ello independientemente de que el beneficiario de los bienes afectados sea el Estado mismo o la comunidad.

Esta tendencia doctrinaria de incluir a las necesidades del Estado como justificante de la Expropiación, ha tenido su repercusión en la Ley Federal de la materia, y así en el artículo 2o. de dicho Ordenamiento, se contempla la posibilidad de que los bienes expropiados -

(83) Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo LXII, Op. Cit., Pág. 3026.

(84) Cfr. Fernández del Castillo, Germán, Op. Cit., Pág. 105.

sean destinados a servir al Estado, o bien, para satisfacer bienes de la colectividad, señalando expresamente:

"ART. 2o.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo lo., previa declaración del Ejecutivo Federal, -- procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad".

Observando un plano distinto de la utilidad pública pero no de - menos importancia, abordaremos el problema de la determinación de a - quién corresponde el clasificar la utilidad pública como tal.

Hemos asentado que nuestros Ordenamientos legales no reportan un concepto concreto y claro de la utilidad pública, y sin embargo, el - segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, dis pone que sean el Congreso de la Unión y los Congresos Locales, quienes a través de las respectivas leyes de carácter Federal y Local, en el ámbito de sus correspondientes jurisdicciones, determinen 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 de-- claración correspondiente.

Por su parte el Congreso de la Unión, en el año de 1936 aprobó - la Ley Federal de Expropiación, (al igual que la mayoría de los Con-- gresos Locales, sus respectivas leyes), en la que adoptó el sistema - casuístico, enunciando los casos en que debe considerarse que existe - un motivo expropiatorio. Con vista en lo anterior, cabe señalar que constitucionalmente el Poder Legislativo, es el único facultado para determinar las causas de utilidad pública en que deban basarse los ac tos expropiatorios, revistiéndose así de legitimidad.

Sin embargo, existen cuestionamientos en el sentido de si dicha facultad o competencia, es absoluta, siendo entonces el Legislativo, un poder soberano en cuanto a la determinación de las reglas y prin-- cipios rectores de utilidad pública.

No obstante, la trascendencia de dicho planteamiento, aún no -- existe un criterio único o definido de la Suprema Corte de Justicia sobre el particular, pues se han emitido ejecutorias que tienden a -- polos opuestos, así por ejemplo, en algunas considera que la facultad concedida a la Federación y Entidades Federativas, para que a -- través de sus Congresos determinen los casos en que fuere procedente la ocupación de la propiedad privada, no es una facultad omnipotente, dado que ello implicaría no acatar al párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, que contiene como garantía individual de la propiedad privada, la existencia de esa causa para que proceda la expropiación y así encontramos:

"EXPROPIACION, EL PODER JUDICIAL TIENE FACULTADES PARA APRECIAR LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.- La soberanía -- de los Estados para establecer las causas que ameritan la ocupación de la propiedad particular, está limitada por -- el pacto Federal; y como el artículo 27 Constitucional se consagra como una garantía individual, que la expropiación de la propiedad privada sólo podrá realizarse por causa de utilidad pública, debe estimarse que la Justicia Federal está plenamente capacitada para decidir en el Juicio de Garantías, si las Leyes de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, respetan esa garantía, esto es, si fijan para que proceda la ocupación de la propiedad particular, causa real y verdadera utilidad pública, y si ordenará el pago inmediato de la indemnización -- correspondiente". (85)

Sin embargo, se han emitido fallos discutiendo del criterio antes transcrito, y así ha quedado asentado que:

"EXPROPIACION.- El artículo 27 Constitucional, al establecer que las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, ha querido -- conceder y ha concedido a los Poderes legislativos de los

Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su Jurisdicción, una facultad soberana que ninguna autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por la Suprema Corte de Justicia, substituirse su criterio al de las autoridades a quienes está encomendada esa facultad, atentos los términos del Artículo 27 Constitucional citado". (86)

"EXPROPIACION.- Y si bien la Corte en alguna ejecutoria ha dicho que los Poderes respectivos de los Estados, -- cuando se trata de bienes ubicados en su Jurisdicción, -- tienen en materia de expropiación, una facultad soberana, que ninguna autoridad puede invadir, esa facultad se refiere a la determinación de los casos de utilidad pública que deben fundar la ocupación de la propiedad privada, sin que sea necesaria otra cosa que demostrar que el caso se encuentre dentro de la ley relativa... que la fijación de las causas de utilidad pública, es de la soberanía del legislador, pudiendo examinar los jueces de Amparo únicamente, si la expropiación que se reclama está o no comprendida entre las causas que la ley respectiva autorice; que cuando una ley, que declara que es de utilidad pública la expropiación de determinados bienes, -- basta con que la autoridad competente haga la declaración correspondiente y que se sigan los procedimientos fijados en la ley; porque si no está impugnada de inconstitucional, la Corte no puede examinar esa constitucionalidad". (87)

El doctrinario Andrés Serra Rojas, sobre este cuestionamiento -- en forma categórica ha expresado: "Este régimen jurídico nos plantea los problemas siguientes:

1.- Si el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados son soberanas para enumerar las causas de utilidad pública.

2.- Las legislaciones tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del -- orden jurídico imperante". (88)

(86) Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo XVIII, Pág. 1266.

(87) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXV, Op. Cit., Pág. 4367.

(88) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 326.

Consideramos incuestionable que la determinación de las causas de utilidad pública es atribución exclusiva del Poder Legislativo, - por haberse así consignado en la Constitución, y en tal sentido, los Congresos Federal y Local tienen cierto grado de soberanía para llevar a cabo la citada determinación. Pero esta actividad siempre deberá responder a los intereses de la comunidad y de la Nación misma que en todo caso, serán los indicadores que limiten al Poder Legislativo en su actividad como delineador de la utilidad pública.

Existe otra forma de controlar la actividad legislativa en este sentido, esto es, a través del juicio de Amparo, valuarle jurídico - de nuestro Derecho Constitucional, pues mediante el juicio de garantías podrían dejarse sin efecto un decreto fundado en una causa que en realidad no constituyera utilidad pública.

Ahora bien, para la determinación de las causas de utilidad pública, la doctrina alemana ha reconocido principalmente dos sistemas.

Uno de estos métodos consiste en describir en forma individual y específica la causa de utilidad pública en base al apremio o necesidad que deba satisfacerse, para lo cual el Poder Legislativo emite un acuerdo para resolver el caso concreto; este tipo de clasificación señala la causa de utilidad pública y los bienes que muestren idoneidad para colmar dicha necesidad, siendo indeterminada la enumeración de los bienes, encargándose posteriormente la autoridad administrativa de hacer la declaración individual del bien con que deba cubrirse la causa que haya descrito el Legislativo. Este sistema reporta la ventaja de poder hacer frente a cualquier requerimiento o apremio social o nacional que súbitamente se presente, aun sin estar contemplado su satisfacción como causa de utilidad pública en la legislación. Sin embargo, existe el inconveniente de que al no haber un marco legislativo determinado, el criterio para declarar la utilidad pública de la autoridad correspondiente podría tener declinaciones que importaran arbitrariedades en contra del gobierno.

Otro sistema consiste en que el Poder Legislativo emita una Ley general de Expropiación, en la que se enumeren de manera general las causas en la que sea procedente una Expropiación. Además en Leyes - reglamentarias específicas señalar algunas otras causas de utilidad pública. (89)

Nuestro sistema legal, ha optado por el segundo de los citados procedimientos, fijando en la Ley en forma genérica y abstracta, las causas de utilidad pública, que se contienen según mandato constitucional, en Ordenamientos Federal y Locales de Expropiación, así como en Reglamentos administrativos. Enumeración que restringe la actuación de la autoridad administrativa, la cual debe enmarcar sus decisiones a casos previamente señalados en la Ley respectiva, maniatándose en caso de enfrentarse a un apremio no previsto en la legislación. Además este mismo sistema presenta un inconveniente social: la enumeración o calificación de las causas de utilidad pública puede realizarse, en forma tan general, que propicie que los conceptos sean vagos e imprecisos y, por ende, pudieran motivar expropiaciones arbitrarias con las que lejos de lograr el beneficio de la colectividad, sociedad o Nación, se persigan beneficios particulares.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación al punto en tratamiento, ha dictado la siguiente tesis:

"EXPROPIACION. Para toda expropiación por causa de utilidad pública se requieren los siguientes elementos: primero, ley que determine las causas en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad; segundo, de claración de la autoridad administrativa, de que, en determinados casos, es de utilidad pública esa ocupación; y tercero, diligencias de expropiación, que tenga por objeto fijar el monto de la indemnización. Para que pueda llevarse a cabo la expropiación, no es circunstancia indispensable que exista una ley orgánica o reglamentaria del artículo 27 Constitucional, pero sí lo es que se haga la declaración por la Autoridad Administrativa, y si aquella procede de un cuerpo legislativo, con esto se --

(89) Fleiner, Fritz, Op. Cit.. Págs. 249 y 250.

viola lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional".
(90)

Finalmente, a manera de síntesis de todo lo antes expresado, debemos manifestar:

Verdaderamente existe inagotable complejidad en el concepto de utilidad pública, y aún más, en el intento de definir su contenido, lineamientos y limitaciones, quizás por ser ésta, una figura nacida y proyectada de y para la coexistencia social del hombre.

Esta dificultad se evidencia en nuestra legislación, al no contar con un sólo ordenamiento que precise lo que debe entenderse social y jurídicamente por utilidad pública.

Las más de las veces, nuestra Suprema Corte de Justicia sólo ha producido bocetos del concepto y consideramos que no ha cubierto de manera total la referida carencia legislativa, más debemos reconocer que se ha apegado a los principios teóricos de la utilidad pública.

Estimamos que una enunciación casuística de la utilidad pública en materia expropiatoria, es técnicamente inoperante e implica - en la realidad, graves problemas, pues deja al criterio en ocasiones subjetivo del Poder Ejecutivo Federal o Local, el expedir decretos que pudieran apartarse de la verdadera utilidad pública. En este orden de ideas debemos agregar, que el Derecho como ciencia, constantemente está en proceso de avance y adecuación social; los sistemas jurídicos modernos del mundo, buscan la normatividad en sustitución de la regulación casuística y limitada. Es deseable aplicar esta tendencia a la materia.

Benéfico resultaría que en la Ley se insertara un concepto de utilidad pública, en el que se contemplaran sus principios rectores, la substancia propia y sus extremos, concepto al que debería apegar-se todo decreto expropiatorio, es decir, adoptar un concepto específico pero flexible, que jurídicamente prevea las hipótesis y requerimientos que deban ocurrir a toda causa concreta para poderse ceñir el calificativo de justificante de la afectación de la propiedad privada. Así, en cada caso el Ejecutivo Federal o Local estaría más -- obligado a justificar la existencia de la utilidad pública, ya no invocando simplemente tal o cual situación, prevista a veces en forma ambigua en la Ley, sino explicando por qué razón existe utilidad pública y si se apega o no al concepto integral propuesto, además de aclarar cómo modificaría positivamente dicha causa, la realidad social, teniendo siempre el parámetro legal, como prerrequisito de seguridad jurídica, bien común y justicia para el gobernado.

Por otro lado, este concepto general normativo de utilidad pública, debe responder al criterio expresado por la doctrina y aun -- por el Máximo Tribunal de la Nación, en el sentido de que el concepto en lato sensu de utilidad pública, es desglosable en tres especies: interés social, utilidad nacional y utilidad pública en estricto sensu.

Del mismo modo, debe tomarse en cuenta para la elaboración de un concepto integral de utilidad pública, que éste no podrá suprimirse su índole eminentemente económica, pues en general la idea de utilidad entraña una relación necesaria entre necesidad y objeto satisfactorio. Debiendo ser esta necesidad de naturaleza pública, o sea, vulgar o proveniente del Vulgo, común; perteneciente a todo el pueblo, estatal, social o general. Aunada a la susceptibilidad económica, del objeto, a efecto de extinguir en extremo la necesidad.

Aún sin la precisión deseada en el concepto de utilidad pública, podemos señalar que para su verdadera existencia deben conjugarse las siguientes condiciones:

- a).- La preexistencia de una necesidad de naturaleza pública, cuya satisfacción sea inaplazable y de notorio, evidente, inobjetable beneficio colectivo, social o nacional.
- b).- Un objeto susceptible económicamente de satisfacer tal necesidad.
- c).- La carencia del objeto idóneo para satisfacer al necesidad pública en el patrimonio del Estado.
- d).- Sustitución del particular en el goce y aprovechamiento del bien expropiado por la colectividad, beneficiandola de manera inmediata, siempre en busca del bien común de manera mediata.

II.C.2. INDEMNIZACION

El régimen jurídico de toda sociedad no debe, ni puede, omitir contemplar el derecho a la indemnización, cuando se priva a un particular de la totalidad o porción de su propiedad, ni aun cuando el motivo sea la satisfacción de la utilidad pública, ello, implicaría ignorar todo principio de justicia.

"La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado... no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización.

La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición constitucional sine qua non del acto expropiatorio, se destaca como factor claramente distintivo entre éste y la confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación". (91)

Es claro pues, que la mediación del acto indemnizatorio, resulta indudablemente un elemento esencial o de existencia de la institución expropiatoria en México.

Sin embargo, ¿qué sentido o significado es el correcto y el que debemos derivar para efectos de la materia, del sustantivo indemnización? Al respecto el jurista mexicano Andrés Serra Rojas concluye: "La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación". (92)

(91) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Págs. 468 y 469.

(92) Serra Rojas, Andrés, Op. cit., Pág. 329.

En este orden de ideas, debe apuntarse que la indemnización en el Derecho Común, consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho que la genere, o cuando no fuere posible, el pago de daños y perjuicios.

Esto es, "Desde un punto de vista técnico-jurídico, indemnizar es restituir las cosas al estado que guardaban antes de que se produjera el hecho dañoso lícito o ilícito, y sólo cuando ello no fuere posible es pagar el daño y perjuicio... que puede ser en dinero o en otra especie igual a la destruida". (93) A lo que podría agregarse, que para el caso de resolverse la obligación de indemnizar entregando una cierta cosa, ésta deberá ser semejante en cuanto al género y calidad, de manera que el patrimonio del indemnizado no sufra menoscabo.

Entratándose de indemnizaciones en materia expropiatoria, debe descartarse la posibilidad de que la autoridad expropiante indemnice restituyendo las cosas al estado que guardaban con antelación, (por razones obvias).

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de que el Estado indemnice entregando un bien, del mismo género y calidad, del que ha afectado, parecería igualmente inoperante, sin embargo, esta forma indemnizatoria, sí se contempla en nuestra legislación, así por ejemplo, el tercer párrafo del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone:

"En los casos que señala este artículo, el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar de los valores siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores de cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que -

(93) Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones. Ed. Cajica, S.A., 5a. ed., Puebla, Puebla, México, Pág. 470.

se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviere utilizando como habitación para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado".

Es claro que si el Estado cuenta en su patrimonio con un bien de características similares al que se proyecta expropiar, entonces, tal afectación, no tendría sentido. sin embargo, debe contemplarse el caso de que el saneamiento de la utilidad pública requiera la utilización de cierto bien, no tanto por sus características, sino precisamente por su ubicación, lo que podría justificar una Expropiación, aun cuando en el patrimonio estatal se encontraran bienes análogos, pero con ubicación no idónea, y que en tal caso se indemnizará al afectado entregándole un bien equivalente, en términos de la disposición legal a que nos hemos referido.

Esta modalidad indemnizatoria podría confundirse con una permuta, pero desde nuestro punto de vista, no sería exacta dicha equiparación, pues según lo prevé el artículo 2327 del Código Civil:

"La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra. Se observará, en su caso, lo dispuesto en el artículo 2250".

El contrato de permuta, implica el concierto de voluntades de los contratantes, situación inexistente en un acto expropiatorio, — que como lo asentamos al referirnos a su naturaleza jurídica, es esencialmente autónomo y soberano e implica una relación de subordinación.

La indemnización contingente a toda Expropiación, generalmente se hace consistir en determinada suma de dinero, que el Estado entrega al afectado para cubrir el valor del bien expropiado, en efectivo, o mediante bonos.

Hemos afirmado, que la indemnización es el segundo requisito de existencia jurídica de todo procedimiento expropiatorio, mas su trascendencia es aun mayor, pues al mismo tiempo, es una auténtica garantía individual, cuyo objeto a garantizar es la propiedad particular, otorgando al gobernado un medio de defensa frente al gobernante; y - en este sentido deben considerarse las siguientes proposiciones:

"Donde la expropiación existe como institución constitucional o legal, ella tiene por base o condición esencial el principio de la incolumidad o integridad del patrimonio del expropiado, o sea, a la indemnización; porque la propiedad es inviolable, y la expropiación por causa de utilidad debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (Art. 17 de la C.N.). De ahí los siguientes principios jurídicos fundamentales:

- 1) La expropiación importa la pérdida de un derecho de propiedad sobre un bien, corporal o no, y a la vez la adquisición de un derecho de crédito que compensa pecuniariamente a --- aquél; de ahí que no se afecte la integridad del patrimonio. Por virtud de la reparación integral, no hay lesión patrimonial ni daño jurídico.
- 2) No implicando lesión patrimonial injusta, la expropiación sólo determina la transformación del derecho del expropiado; es decir, un derecho real (si es propiedad sobre cosa) que se transforma en un derecho personal (derecho a ser indemnizado)". (94)

La H. Suprema Corte de Justicia, no ha omitido poner de relieve la importancia que en el Instituto aquí estudiado, tiene la indemnización, manifestando sobre el particular, la siguiente tesis:

(94) Bielsa, Rafael, Op. Cit., Pág. 389.

"EXPROPIACION.- Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías". (95)

Revisando otro orden de ideas, pero siempre en relación a la indemnización, debe reconocerse la dificultad que doctrinariamente -- existe para determinar el momento en que debe otorgarse el pago en concepto de indemnización. Por la importancia jurídica y social que reporta este planteamiento habremos de dedicarle especial atención en el cuarto capítulo de la presente tesis, sin embargo, en calidad de preámbulo es conveniente mencionar, las teorías instrumentadas -- acerca del citado problema cronológico:

- a).- Con frecuencia se asegura que la indemnización debe ser anterior a la ocupación de la propiedad afectada.
- b).- Con igual insistencia se afirma que entre la indemnización y el acto expropiatorio debe existir simultaneidad.
- c).- Por último, se sostiene que el pago de la indemnización -- puede ser posterior.

Nótese que la Ley General de Expropiación, en su artículo 19 -- dispone:

"El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.."

Por su parte, el artículo 20 del mismo Ordenamiento legal prevé:

"La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no -- abarcarán nunca un período mayor de diez años".

En primera apariencia, existe contradicción entre las disposiciones que se han transcrito, pues en tanto la primera, se apega a la teoría de la simultaneidad, la segunda, contiene la posibilidad de efectuar un pago muy a posteriori.

Debe admitirse, que por lo general, la indemnización se otorga con posterioridad a la afectación, y existen diversos criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia, en los que dicho aplazamiento se declara ajustado a derecho, principalmente, si la necesidad que se pretende colmar es de carácter urgente e inaplazable para el interés mismo de la Nación. Sin embargo, dicha superioridad, también ha emitido criterios en el sentido inverso, esto es, declarando que la indemnización ha de cubrirse en el momento preciso del acto posesorio, o bien, a raíz del mismo.

Abordando otro plano del tema, nos corresponde comentar lo relativo al problema de la fijación del monto indemnizatorio. Aclarando desde ahora, que dicho tema será igualmente tratado con cierta amplitud en el tercer capítulo de este trabajo, por ello, a efecto de eliminar duplicidad en los temas, reservamos nuestro comentario sobre este punto.

Como ya se indicó, la especie en que debe hacerse el pago es otro de los aspectos de gran relevancia dentro de la indemnización.

Parecería que doctrinariamente no existe discrepancia para determinar la especie en que deba otorgarse la indemnización, y que lo

más conveniente y aceptado, es que ésta se entere en dinero. Así, - lo consignan diversos juristas, entre ellos, Miguel Acosta Romero, quien con claridad ha expresado" "La indemnización es la cantidad - de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transfe- rencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado". (96)

Bartolomé A. Fiorini, sobre el particular opina: "La indemniza- ción que establece la Constitución Nacional debe ser previamente abo- nada, compensando así íntegramente la lesión patrimonial que se ha - causado, y en dinero efectivo". (97)

Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta que: "Respecto de la cali- dad del pago de la indemnización, esto es, de la materia prima de la contraprestación que el Estado tiene que cumplir en beneficio del -- particular afectado, ni la Constitución ni la Ley de Expropiación dí- cen nada. Sin embargo, la calidad del pago de la indemnización debe consistir en dinero, que es el medio ordinario y legal usado en opera- ciones de diversa índole, pudiendo estribar, en efectivo, o bien, en títulos representativos del mismo fácilmente negociables". (98)

Andrés Serra Rojas, en forma simplista concluye: "La indemniza- ción debe cubrirse en dinero". (99)

En este mismo sentido, se ha manifestado mediante tesis la Su- prema Corte de Justicia de la Nación:

(96) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 235.

(97) A. Fiorini, Bartolomé, Op. Cit., Pág. 877.

(98) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., Pág. 471.

(99) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 330.

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- La indemnización, segundo requisito de la expropiación, consiste en una cantidad de dinero que es el valor de la propiedad ocupada, y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación, Doctrina hecha ley en nuestra legislación, al tenor del artículo 27, Fracción IV, párrafo 2o. de la Constitución, que, al decir cantidad, - refiriéndose a la indemnización que debe mediar para la expropiación, no puede dar a entender sino que aquella consiste en moneda nacional". (100)

Constitucionalmente no existe un señalamiento que determine la especie en que ha de realizarse el pago indemnizatorio contingente a lo que hemos denominado Expropiación genérica. Pero como ya lo hemos expresado, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo - 14 permite que se otorgue un bien similar al afectado en concepto de indemnización. Además, entratándose de las expropiaciones agrarias, la indemnización será cubierta de conformidad con los lineamientos - establecidos en las bases c), d) y e) de la fracción XVII, del artículo 27 constitucional, que disponen:

"XVII. El Congreso...

- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos - de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria".

Al respecto, Gabino Fraga manifiesta: "...ha surgido la cuestión de las indemnizaciones en bonos de la deuda pública... tal forma de indemnizar no es ilegal. No significa otra cosa sino que el particular expropiado se le da un título en el cual el Estado se reconoce deudor por cantidad determinada de dinero, pero la obligación de pagar en esta especie indudablemente existe, a pesar de que quede aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo". (101)

Dando un tono más social y ontológico a su comentario, Andrés Serra Rojas, de la indemnización a través de bonos señala: "Se discute en materia agraria la naturaleza de un pago hecho con bonos de la deuda pública. La naturaleza del problema agrario en México es muy compleja y de muy difícil solución, porque su desarrollo está -- vinculado a aspectos muy variados de la economía nacional.

El problema agrario debe llevarse adelante, como una de las aspiraciones del programa de la Revolución de 1910. Pero el Estado no cuenta con los elementos suficientes para atenderlo, por lo que se ve obligado legalmente al pago de las indemnizaciones en bonos, ya que al no disponer de los fondos necesarios, el Estado considera sus obligaciones vencidas y las incorpora a la deuda pública. El Estado reconoce su obligación y aplaza su pago de acuerdo con las disponibilidades del erario". (102)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso no ha divorciado su criterio de la doctrina y reconoce en los bonos de la deuda agraria un medio legítimo para dar certidumbre a la indemnización, suscribiéndose formalmente una obligación personal a cargo del Estado, que finalmente habrá de enterarse en numerario de curso legal, así lo ha asentado en la siguiente tesis:

(101) Fraga, Gabino, Op. Cit., Págs. 388 y 389.

(102) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 330.

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- La indemnización, segundo requisito de la expropiación consiste en una cantidad de dinero que es el valor de la propiedad ocupada, y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación. Doctrina hecha ley en nuestra legislación, al tenor del artículo 27, Fracción II de la Constitución, que, al decir cantidad, refiriéndose a la indemnización que debe mediar para la expropiación, no puede dar a entender sino que aquélla consiste en moneda nacional.

El texto del artículo 27 Constitucional, en relación con sus principios generales y no con los casos de excepción, como el fraccionamiento de latifundios, establece que las indemnizaciones deben ser en precio cierto y en dinero, y los bonos o títulos de deuda con que se pretenda pagar el importe de la indemnización, por una expropiación, no puede considerarse como "el precio que se paga como compensación de la propiedad ocupada, sino como el compromiso del Estado de cubrir el importe de la cantidad que representa, en el tiempo y en la forma que determina la ley.

Fuera de los casos previstos por la fracción XVII bases d) y e) del artículo 27 constitucional, las entidades federativas no están facultadas para pagar con bonos -- los bienes que se expropián; máxime si se tiene en cuenta la imperiosa obligación que señala el segundo párrafo de la fracción VI del mencionado artículo, que expone que los Estados pueden fijar las causas de utilidad pública, pero que ésta deberá hacerse mediante indemnización, esto es, tan pronto como se ocupen la propiedad expropiada y el pago debe hacerse en moneda de circulación forzosa, conforme a las leyes de la materia". (103)

Por nuestra parte, compartimos la idea al parecer unánime de -- que es dinero en efectivo la especie que debe constituir el contenido de la indemnización.

En lo que respecta a las indemnizaciones mediante a la suscripción de bonos, entendemos que siendo nuestra Constitución producto del movimiento armado de 1910, haya recogido el artículo 27, un profundo sentido de reivindicación social, pretendiendo asegurar a la --

(103) Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo LVI, Pág. 1167.

postre un arma jurídica contra el latifundismo y esclavitud rural, - que en buena medida llevaron al pueblo mexicano a revolucionar sus - estructuras político-sociales; por ello, es explicable que los gobier- nos post-revolucionarios no hubiesen querido limitar la acción de la Reforma Agraria, por falta de recursos para el fraccionamiento de -- predios, de ahí que se haya optado por la emisión de bonos y la crea- ción de la deuda agraria.

Sin embargo, el verdadero problema, no es que el afectado reci- ba bonos, pues en rigor, son una forma en que el Estado garantiza y reconoce su obligación económica para con el expropiado, quien nunca pierde el derecho a recibir circulante que es lo que representa cada bono.

La verdadera complicación es que los multicitados documentos, - forman parte de la deuda agraria, y por ende, de la pública. Sabe- mos que en estos momentos uno de los problemas capitales que encara la Administración es el de la deuda pública y privada, externa e in- terna. Día a día, debe renegociarse en todos los terrenos la deuda, ya no en la suerte principal, sino en la simple cobertura de interés, haciéndose verdaderos malabares, para obtener financiamientos del ex- terior.

Con esta perspectiva difícilmente se autorizan partidas a corto o mediano plazo, para el pago de la deuda agraria. Y aun cuando el valor del inmueble afectado amortiza anualmente capital y réditos, a un tipo de interés de hasta el 3%, esto significa que se otorgará un interés del 0.25% mensual, que comparado con el índice inflacionario (durante 1987 alcanzó más de un 140%) y la pérdida del poder adqui- sitivo de la moneda, es francamente irrosorio.

Todo ello, de alguna manera, anula el cometido primario de la emisión de bonos, es decir, garantizar y dar certidumbre a la indemnización.

Consideramos, que si es necesario para el Estado la emisión de bonos, también lo es, que se previera un término específico realista y conveniente, para que se hicieran efectivas las obligaciones contadas en los bonos; además debe actualizar el porcentaje de amortización que previene la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución, considerando las tasas de interés que se manejan en las finanzas del país, e incluso, estipularse un interés para el caso de que el Gobierno Federal se constituya en mora. Lo consideramos de elemental justicia. Es conveniente transcribir la opinión de Lucio Méndez y Nuñez, relativa a la deuda agraria: "Así resulta que la solución intentada de nuestro problema agrario, entraña un nuevo problema: el pago de las tierras expropiadas; en otras palabras, la reducción de la deuda agraria. Ante la enormidad de esta deuda algunas personas consideraron que no será pagada; se espera que el Gobierno no dictará una ley en tal sentido. Algún secretario de Hacienda declaró, al estimar la deuda en quinientos millones de pesos, que no sería posible pagarla.

Pero aparte de que muchas propiedades expropiadas para dotaciones de tierras pertenecen a extranjeros, los bonos agrarios expedidos a propietarios nacionales también han sido acaparados, según se dice, por extranjeros, principalmente por norteamericanos, quienes los han adquirido a vil precio, pues se cotiza el peso a diez y a quince centavos. Se niega este hecho, considerándolo como una exageración; pero lo cierto es que, cuando menos dentro del sistema de la ley que comentamos, existe el peligro de que la deuda agraria que debería ser exclusivamente interior, se convierta en una deuda exterior.

En nuestro concepto, es necesario estudiar la forma de redimir ese adeudo, buscando, en primer lugar, la manera de impedir que los bonos agrarios, entregados a los nacionales, pasen a manos de extranjeros, y en segundo, procurando la posibilidad de que los mismos -- ejidatarios cubran cuando menos parte del valor de las tierras que se les reparten". (104)

(104) Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema Agrario de México. Ed. Porrúa, S.A., 13a. ed., México, 1975, Págs. 562 y 563.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

II.D SUJETOS DE EXPROPIACION.

II.D.1 SUJETO ACTIVO.

Hasta aquí nos hemos referido a la Expropiación en sus distintos aspectos, así, abordamos lo referente a su concepto, naturaleza jurídica y elementos esenciales. Pero a quién o quiénes se les ha encomendado la tarea de afectar la propiedad privada. A quién hemos de dirigir una inconformidad en contra de un acto administrativo que lejos de subsanar una necesidad comunitaria, afecte exclusivamente la esfera particular de los gobernadores, sin tener para ello justificación alguna; sin duda, trascendente cuestión es la de terminación del sujeto activo o expropiante.

En cuanto al antecedente constitucional más próximo a nuestra actual Carta Magna, el Lic. Gabino Fraga comenta la falta de precisión del artículo 27 de la Constitución de 1857, en cuanto a la determinación de la autoridad que debía intervenir en la Expropiación, pues dicho numeral se limitaba a delegar a Leyes secundarias la fijación de tales autoridades. (105)

Sin embargo, la Constitución de 1917 en buena parte, terminó con ese vacío. Debemos reconocer que de acuerdo a la legislación vigente en materia de Expropiación, existe una intervención autoritaria y sucesiva de los tres Poderes Constitucionales de la Unión.

En efecto, el ejercicio de la facultad expropiatoria sólo ha sido reservada a los Poderes Públicos Federales y a las Entidades Federativas, no existiendo la posibilidad de que el sujeto Expropiante sea un particular.

Pero para definir el radio de acción de cada poder dividamos por fases o etapas la Institución en estudio, desde su creación jurídica abstracta, hasta su ejecución y concretización en la realidad social.

El ejercicio de esta facultad tan especial y de amplia repercusión económico social, que constituye, según hemos afirmado un acto de soberanía, no es absoluta a infinitum, pues supedita su activación a la existencia de la utilidad pública mediando indemnización al afectado, condiciones sine quanon que han sido recogidas por el Ordenamiento constitucional general del país. Debe afirmarse que la Expropiación tiene vida jurídica gracias al proceso formal de creación de la norma, en este caso la constitucional, interviniendo pues, en primer término el Poder Legislativo para su creación jurídica.

Ahora bien, la Ley suprema en su artículo 27 Fracción VI segundo párrafo otorga facultades al propio Poder Legislativo Local o Federal, para expedir el Ordenamiento que fije las causas que deban considerarse utilidad pública.

Es claro entonces, que la primera autoridad actuante en la Expropiación, necesariamente será el Poder Legislativo. De lo anterior se deriva que la Expropiación, en cuanto a su régimen jurídico está asistida de dos principios: de constitucionalidad y de legalidad. Implícitamente el primero que sólo la Constitución puede autorizar la Expropiación como medio de afectación de la propiedad derivada, con las condiciones y requisitos que ella misma fije. Siendo la Ley suprema, su fuente exclusiva, de tal suerte, que si ésta no la previniese, la Expropiación no sería válida ni tendría vida legal, pues su institucionalización no es objeto de la legislación secundaria. En cuanto al principio de legalidad, se manifiesta en el hecho, de que a pesar de que la Constitución contempla la Expropiación, las autoridades estatales están imposibilitadas para emprender su aplicación, si no la fundamentan en una Ley ordinaria, federal o local, que determine las causas de utilidad pública.

Dichos dos principios, han sido consignados expresamente por - el Código Político del país, al declarar primeramente en forma general que la Expropiación sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización, lo que integra el principio de constitucionalidad. En segundo término las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que se consideren de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas Leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, lo que cumple con el principio de legalidad.

En consecuencia, el primer momento del proceso expropiatorio, consiste en su creación en la Ley, esto es, consagrada en forma genérica en la Constitución y con determinación concreta en Ordenamientos secundarios, etapa cuya cumplimentación corresponde al Poder Legislativo.

Con el presupuesto de la existencia jurídico legislativa, la segunda fase de la Expropiación, es atribución del Poder Ejecutivo, misma que se verifica con intervención de distintos órganos de la Administración Activa.

En efecto, el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, en su parte conducente dispone:

"...y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente..."

Por su parte el artículo 30. de la Ley de Expropiación, previene:

"...el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente

te de expropiación, ...y en su caso hará la declaratoria respectiva".

Por ende la intervención del Poder Ejecutivo, Local o Federal, en materia de Expropiación, consiste en declarar en forma concreta la procedencia en un determinado caso de la afectación de la propiedad privada, claro está, de acuerdo a la Ley respectiva en la que previamente se hayan fijado las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. La declaración a que se refiere el texto constitucional implica la emisión de un decreto, en este caso expropiatorio.

Para que el Ejecutivo emita dicho decreto, debe agotarse todo un procedimiento interno, implicando éste que el titular de la Administración Pública sea auxiliado por diversos órganos.

En términos muy generales, los entes de la Administración Activa que ocurren al impulso procesal de una Expropiación son:

- a) La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, auxiliada por la Secretaría del Departamento del Ramo, que pretenda o requiera un bien presuntamente idóneo para satisfacer determinada necesidad pública. Ambas dependencias deberán iniciar la integración del expediente respectivo a efecto de realizar los estudios pertinentes. Debe considerarse que por lo general el Gobierno Federal ha requerido de expropiar bienes inmuebles y de ahí, que sea frecuente la intervención de SEDUE, sin implicar esto, que no se haya o se pueda, expropiar bienes muebles. La intervención de SEDUE encuentra su fundamento legal en las fracciones I, II, IV, VI, VIII y XVI del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tiene especial aplicación la fracción XII del citado dispositivo, en correlación con el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, que previene:

"Cuando se trate de adquisiciones por vía de Derecho - Público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del gobierno Federal corresponderá a la Autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa..."

- b) Cuando se ha resuelto la afectación de determinado bien, su Expropiación deberá declararse mediante un decreto que suscribe el titular del Ejecutivo, en ejercicio de las facultades que le son conferidas en la fracción I del artículo 89 Constitucional. Además este decreto expropiatorio, deberá estar firmado por los Secretarios de Estado o Jefe de Departamento Administrativo del ramo correspondiente, es decir, - debe cumplirse con el llamado refrendo ministerial, tal como lo dispone el artículo 92 de la Constitución Política del país. De tal suerte que el decreto del Ejecutivo debe firmarse por lo menos, si se trata de un bien inmueble, por el Secretario del Ramo, el titular de SEDUE y el Secretario de Programación y Presupuesto; los dos últimos por las razones que adelante se expresan. En la práctica los decretos de esta naturaleza han sido refrendados por todos los Secretarios de Estado e inclusive el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c) La Dependencia del Ramo, o sea, a la que se otorgará el bien afectado, deberá encargarse de realizar la notificación correspondiente al particular, en los términos y condiciones fijados en la Constitución y en la Ley de la materia.

- d) Igualmente, la Dependencia Expropiante, deberá llevar a cabo la ocupación correspondiente, aunque en este punto, en particular, ha surgido controversia por considerar algunos autores que la ocupación está reservada al Poder Judicial. Sabemos que para el caso exclusivo de oposición, la desocupación estará a cargo de la fuerza pública, pero siempre como un medio de apremio coadyuvante de la autoridad administrativa.

- e) Corresponde a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, - determinar el monto, suponemos en base al valor fiscal, cuando sea posible, que deba pagarse como indemnización al sujeto pasivo, tal como lo previene el artículo 9 fracción VI -- del Reglamento de dicha Comisión, en correlación con el artículo 10 de la Ley Federal de Expropiación.

- f) La Secretaría de Programación y Presupuesto, deberá destinar la cantidad fijada como indemnización, a ese fin, incluyéndola en el presupuesto que deba otorgarse a la Secretaría Expropiante o del Ramo.

La citada Secretaría de Programación y Presupuesto apoya legalmente su actividad en esta materia, en las fracciones V, VII, XII y XVIII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- g) Ahora bien, en aquellos casos en que el Gobierno Federal se vea en la necesidad de Expropiar, y ninguna dependencia en especial tenga encomendada la tramitación conducente, la Secretaría de Gobernación, está facultada para ejercer el derecho de Expropiación, de acuerdo a lo preceptuado en la fracción XIX del artículo 27 de la aludida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- h) Si el afectado por un decreto expropiatorio se inconforma y en la vía administrativa interpone el recurso de revocación, será la propia autoridad que haya tramitado el expediente expropiatorio, la que deba conocer, sustanciar y resolver dicho recurso, tal como lo prevé la Ley de la materia en sus artículos 5o. y 6o.
- i) Cuando a través de la vía del Derecho Público o Privado, un bien inmueble pasa al dominio público del Estado, este acto necesita revestirse de certeza jurídica, dándole características de publicidad y creando efectos contra terceros. Por ello, los decretos expropiatorios deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en términos de la fracción XIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en correlación con los numerales 3 y 4 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

En conclusión, la actividad expropiatoria del Poder Administrativo se concreta a la aplicación en el caso de las normas constitucionales y secundarias que regulan la Expropiación, ejecutando actos determinados, jurídicos y materiales, inherentes a su aplicación, esto es: estudio y declaración de la procedencia expropiatoria por causa de utilidad pública; ocupación de la propiedad privada; otorgamiento de indemnización; y en su caso, conocimiento y sustanciación del recurso de revocación, o bien, del ejercicio del derecho de reversión.

En tercer término, debemos referirnos a la intervención del Poder Judicial en el procedimiento expropiatorio.

Como lo advertimos anteriormente, existe cierta controversia en cuanto a la determinación de la autoridad que debe ejecutar materialmente la Expropiación. Al respecto existen dos orientaciones que frecuentemente se postulan en la doctrina:

- a) El primer criterio sostiene que hecha la declaratoria, corresponde al Poder Judicial su ejecución. Esta opinión se basa en que la Constitución no señala la autoridad que deba ejecutar la ocupación de la propiedad privada. El tercer párrafo de la fracción VI del artículo Constitucional, dispone:

"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, la Autoridad Administrativa procederá 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;"

- b) El otro sector de la teoría señala que la intervención en la especie, corresponde a la propia autoridad administrativa, tocándole al Poder Judicial tan sólo la encomienda de dirimir las controversias entre particular y Estado alrededor del monto indemnizatorio. Esta opinión finca su base en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional que en la parte conducente categóricamente dispone:

"...el exceso de valor o 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 rentísticas".

Por nuestra parte, consideramos discutible el primer criterio, pues si bien es cierto que las acciones correspondientes a la Nación, en virtud de lo establecido en el artículo 27 constitucional, se ejercerán en un procedimiento judicial, también lo es que el derecho que asiste al Estado para expropiar no puede asimilarse a una acción, al menos, no en el sentido que generalmente se le asigna en Derecho Público. Abundando en el particular, es conveniente establecer lo que técnicamente implica una acción, y para el efecto recurrimos al procesalista Cipriano Gómez Lara, quien al respecto afirma: "Entendemos por acción el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional... Lo importante es dejar asentado que consideramos a la acción como algo que provoca la función jurisdiccional del Estado..." (106)

En estricto apego a lo antes transcrito y atendiendo a la acción como la facultad de provocar la actividad jurisdiccional, debe sostenerse que difícilmente la Expropiación puede adecuarse a la hipótesis normativa que contiene el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, y en consecuencia, no es aceptable la idea de la extensión de la intervención judicial a la ejecución del decreto expropiatorio, si se considera además que la acción es un derecho sustantivo que tutela al conjunto general de derechos objetivos que en forma genérica asisten a todo sujeto de derecho.

Sin embargo, apartándose de la Teoría General del Proceso, pudiera pensarse que el legislador al señalar "el ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación", en realidad se refería a los -

(106) Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso. Ed. U.N.A.M., 2a. ed., México, 1980, Pág. 108.

derechos derivados del artículo 27 constitucional, equiparando acción a derecho, mas esta interpretación no es suficiente para adjudicar a la competencia del Poder Judicial la ejecución expropiatoria, pues el propio tercer párrafo de la fracción VI del artículo - en comento, ordena:

"... las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación..."

En torno al cuestionamiento de que nos ocupamos, el Lic. Miguel Acosta Romero, ha hecho el siguiente comentario: "Creemos que este punto de vista es discutible, tomando en cuenta lo dispuesto - en el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitu- cional, que no limita las acciones, ¿qué acaso la expropiación puede concebirse como acción? Es de meditar este concepto. En nues- tra opinión, como la expropiación es un acto que deriva del ejerci- cio de la soberanía misma del Estado y los intereses generales que éste persigue en un momento dado, es innegable que tiene facultad - para llevar a cabo el procedimiento de expropiación en contra de los particulares, sin necesidad de que intervengan las autoridades judi- ciales". (107)

En efecto, ya al referirnos a la naturaleza jurídica de la Ex- propiación, establecemos que se trata de un acto autónomo y sobera- no del Estado, a lo que se debe agregar que la fracción VI del artí- culo 27 constitucional, postula como salvedad la intervención de la autoridad judicial exclusivamente para el juicio pericial.

Por otro lado, la Ley Federal de Expropiación, es explícita en este sentido, al prever en su artículo 3o. que la ocupación de la

(107) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 231.

propiedad privada estará a cargo del Ejecutivo Federal o Local, por conducto de los organismos que corresponda. Autores como Ignacio - Burgoa y Andrés Serra Rojas, se manifiestan en el mismo sentido, -- considerando que la intervención judicial en la Expropiación, se reduce a la fijación del monto indemnizatorio en los casos previstos en la Ley. (108) Idea que aceptamos debiendo agregar que en forma extraordinaria y técnicamente ajena al procedimiento administrativo, el Poder Judicial está facultado al través de la Justicia de la Unión, para resolver en juicio de garantías la procedencia o improcedencia y, por ende, la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto expropiatorio.

(108) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 324.

II.D.2 SUJETO PASIVO.

En general toda la propiedad privada puede expropiarse, así todo particular titular de aquel derecho, puede ser sujeto afectado o pasivo en la Expropiación, ya sea persona física o moral.

Lo anterior, se reafirma al recordar que la propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, se expresa en términos totalmente distintos a lo que había sido en el constitucionalismo décimo-nónico. En la Constitución de 1917 pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleónico, y reconociéndola como un derecho público subjetivo, la estatuye como -- una propiedad precaria y limitada por el interés colectivo.

De tal modo, serán sujetos expropiados las personas físicas o morales que se vean privadas de su propiedad y tengan derecho a ser indemnizados.

Jurídicamente el sujeto afectado por una expropiación, no se constriñe al propietario de un bien corpóreo, pues esta figura se extiende también a titulares de derechos sobre bienes incorpóreos; de tal suerte que es posible afectar a titulares de propiedades industriales, intelectuales y mercantiles, entre otras. Así, puede ser sujeto pasivo en términos de la Ley de Invenciones y Marcas, - quien ha registrado y obtenido una patente de invención a su favor.

También el titular de un derecho de autor, considerado como -- bien mueble por el artículo 758 del Código Civil, puede ser sujeto expropiado, aun cuando la Ley Federal de Derechos de Autor, prevé la simple limitación, es perfectamente posible expropiar de acuerdo a las causales de utilidad pública, que el propio Ordenamiento señ

la, las que consisten en: publicación de obras literarias, científicas, filosóficas o artísticas, necesarias o convenientes para el adelanto, difusión o mejoramiento de la ciencia, de la cultura o de la educación nacional. Idea que reforzamos si entendemos que una obra como las mencionadas, es única, original e irrepetible.

No debemos olvidar que la denominación de sujeto pasivo puede recaer incluso, en aquellas personas físicas o morales que sin ser titulares del derecho de propiedad, lo sean del de posesión, el cual también es expropiable, y en consecuencia el simple poseedor afectado con un decreto expropiatorio, tendrá derecho a ser indemnizado, - ya que la posesión también se tutela por los artículos 14 y 16 de la Constitución. A mayor abundamiento el artículo 838, fracción VII del Código Civil, dispone:

"La posesión se pierde:

VII. Por expropiación por causa de utilidad pública".

Por su parte el artículo 2414 del Ordenamiento legal en cita prevé:

"Si la transmisión de la propiedad se hiciere por causa de utilidad pública, el contrato se rescindirá; pero - el arrendador y el arrendatario deberán ser indemnizados por el expropiador, conforme a lo que establezcan la Ley respectiva".

La anterior argumentación es análoga a la opinión del jurista argentino Bartolomé A. Fiorini, quien expresa: "El tercero sufre el daño proveniente del poder expropiante, en forma alguna proviene del expropiado; si el Juez lo excluye se falsean los fundamentos reparatorios de la Ley, y además se hará un tratamiento desigual para el derecho de reparación. Se aceptará como parte al tí-

tular de la propiedad y se le negará al damnificado por la expropiación. El derecho reparatorio quedará burlado". (109)

Surge un punto de gran interés. ¿Es posible que el sujeto pasivo sea una entidad federativa? o bien, ¿es posible expropiar bienes del dominio público? Para evitar estériles repeticiones, reservamos el desarrollo del comentario respectivo, para tratarlo cuando nos referiramos a los bienes susceptibles de Expropiación.

Hasta aquí hemos enunciado sujetos susceptibles de ser afectados con la Expropiación, más debemos señalar igualmente posibles excepciones. Encontrando como sujeto no susceptible de ser expropiado, al pequeño propietario. En efecto, por disposición de la Ley no podrá afectarse y, por ende, no podrá expropiarse, la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación, de acuerdo a lo previsto en la fracción XV del artículo 27 constitucional que dispone:

"Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás - autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

Aclarando que consideramos tal excepción exclusivamente para el caso limitado de la Expropiación con fines agrarios.

En síntesis, consideramos sujetos pasivos en la Expropiación, a las personas físicas o morales titulares de derechos de propiedad o posesión, sobre bienes muebles o inmuebles, corpóreos o incorpóreos, que se vean privadas de tal derecho, afectando su esfera jurídica particular y por consecuencia tienen derecho a ser indemnizadas.

(109) A. Fiorini, Bartolomé, Op. Cit., Pág. 884.

II.E. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION.

II.E.I. CONSTITUCIONALES.

La Expropiación como Institución jurídica se encuentra regulada en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que pertenece al primer capítulo en el que se radica la parte dogmática, o de las garantías individuales.

Es necesario establecer qué se entiende por garantía individual. Ignacio Burgoa Orihuela, al referirse a los derechos del hombre comenta: "...los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; -- son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva de -- esos elementos en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de que hemos hablado: gobernados, por un lado y Estado y autoridades por el otro". (110)

Ahora bien, debemos observar con atención el contenido del artículo 27 constitucional, en aras del entendimiento del criterio seguido por el legislador, al insertar en dicho numeral la Expropiación.

Para ello, recurrimos a la tradicional clasificación de garantías individuales propuesta por Jellinek, quien afirma que ellas, -- existen en tres especies: las sociales, constituidas por aquellos factores culturales, por todas aquellas ideas religiosas, tenden--

(110) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pág. 185.

cias sociales, económicas, etc., que forjan en el ánimo del legislador o gobernante, la creación de un orden jurídico determinado. Las políticas, que están destinadas a delimitar poderes entre los órganos estatales y, por último, las garantías jurídicas, que se traducen en medios de derecho a disposición del gobernado para proteger sus derechos fundamentales frente a la autoridad pública. (111)

Con vista en la clasificación que antecede, ubicamos el artículo 27 de nuestra Constitución, dentro de las garantías sociales. Por otro lado, y atendiendo al criterio delineado por Ignacio Burgoa, en torno a la clasificación de las garantías individuales, desde el punto de vista del contenido del derecho subjetivo público, que para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan, éstas pueden ser: de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica. (112)

Entonces, afirmamos en relación a la anterior ordenación, que el artículo 27 constitucional en que se asila la Expropiación, pertenece a la categoría de las garantías individuales de propiedad.

Conjugando el resultado de ambas clasificaciones, se concluye que al revisar el numeral de referencia, estamos en presencia de una auténtica garantía social de propiedad.

Debe señalarse que el artículo 27 constitucional, integra una especie de subcapítulo económico, en conjunto con los dispositivos 25, 26 y 28 del mismo Ordenamiento Político Dogmático, los cuales se reformaron mediante decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 3 de febrero de 1983, para adecuar su contenido a las exigencias económicas y sociales del país.

(111) Cfr., Idem, Pág. 191.

(112) Cfr., Idem, Pág. 192.

Observando en concreto el sistema expropiatorio, debemos desglosar las siguientes consideraciones: "Son muy variados los actos jurídicos y procedimientos a través de los cuales el Estado adquiere sus bienes. En estos casos el dominio del Estado se ha extendido - considerablemente en la medida que su intervención se señala en mayor escala.

Como hemos señalado en las diversas ediciones de esta obra, --- esos modos de adquisición son los siguientes: Expropiación, confiscación y decomiso, requisición, modalidades a la propiedad privada, nacionalización y servidumbres administrativas. Algunos de estos modos han sido objetados por la doctrina estimando que no son modos de adquirir el dominio". (113) .

En efecto, es evidente que la Expropiación constituye un vehículo de adquisición de bienes para el Estado, sin embargo, conviene -- distinguir entre la simple modalidad a la propiedad y la extinción absoluta de ese derecho, que es precisamente lo que constituye una Expropiación, tal como lo expresa Ignacio Burgoa Orihuela: "Imposición de modalidades. El artículo 27 constitucional en su tercer párrafo expresa que la nación (o el Estado mexicano como persona moral de derecho público en que ésta se organiza o estructura) tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. La imposición de estas modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total o parcial o simple limitación de los derechos de dominio de que habla el artículo 2 de la Ley de Expropiación)... Es obvio que la imposición de modalidades de dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello sig

(113) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 313.

nificaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél... En consecuencia, sólo cuando se afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada, en la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de -- que se trate y no en la cosa o bien que constituya la materia de su ejercicio o goce, ya que pueden existir afectaciones a tal cosa o -- bien sin que éstas importen, a su vez, lesión al derecho de propiedad en sí mismo considerado". (114)

Con vista en lo ya transcrito, se reafirma el criterio de asimilar la expropiación a las figuras jurídicas adquisitivas de bienes para integrarlos al dominio del Estado; sin embargo, ella no debe confundirse o tratarse como modalidad, pues debemos considerar que la propiedad privada constituye (el ser), en tanto que las modalidades el (modo de ser), y, la Expropiación es, una verdadera transmutación, no sólo en su modo, sino en la esencia misma del ser, es decir, de la propiedad.

El artículo 27 constitucional en su párrafo segundo establece:

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

Del texto transcrito, apreciamos la determinación del legislador de sacrificar el interés privado, en aras de la satisfacción de las necesidades colectivas o públicas, apegándose al corte social -- que se le imprimió a nuestra Constitución, y en especial a la función de la propiedad privada.

(114) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Págs. 461 y 462.

Constitucionalmente pues, las expropiaciones en nuestro sistema jurídico procederán cuando concurren los siguientes elementos que consideramos como esenciales:

- a) Una causa de utilidad pública que motive el decreto expropiatorio y;
- b) La mediación de una indemnización.

No concurriendo dichas dos condiciones, cualquier Expropiación que se decreta será por necesidad, evidente y notoriamente inconstitucional, en la inteligencia de que aun conjugándose tales circunstancias, el acto expropiatorio puede estar afectado de inconstitucionalidad por diversas razones.

Otra referencia a la Expropiación la encontramos en el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo constitucional de mérito, -- que a la letra dispone:

"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 recaudadores, 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 de 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 objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

La disposición antes anotada, da cabida constitucionalmente, a que la materia expropiatoria pueda ser de ámbito federal o local. - Entendiéndose que el Congreso de la Unión, así como cada poder legislativo de las diversas Entidades Federativas, al dictar las leyes correspondientes, podrán determinar los caso de utilidad pública en -- los que la Expropiación de la propiedad privada sea procedente. En correlación a la distinción de Leyes Federales y Locales, debe agregarse que la competencia de las Entidades Federativas se determina - de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución:

"Las facultades que no están expresamente concedidas -- por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Volviendo al párrafo segundo de la fracción VI de referencia, - podemos observar que se contienen disposiciones de connotación procesal, pues prevé los métodos para fijar el monto de la indemnización; delineando igualmente los casos que quedarán sujetos a juicio pericial y resolución judicial.

No debe omitirse mencionar la polémica suscitada sobre si el -- Congreso de la Unión y los Congresos locales son soberanos para de-- terminar las causas de utilidad pública, problema que ya hemos abordado al referirnos en concreto a esta figura.

Finalmente, habremos de comentar que el aludido párrafo segundo, de la fracción VI, del artículo 27 constitucional, señala expresamente que será la autoridad administrativa quien tendrá la atribución de llevar a cabo el acto expropiatorio, siendo el juicio pericial para la determinación del monto de la indemnización lo único - que estará dentro de la competencia del poder judicial.

Debe considerarse que los argumentos constitucionales a que nos hemos remitido con anterioridad, son los cimientos de lo que podemos llamar (Expropiación genérica), existiendo una Expropiación con caracteres propios que en consecuencia se le puede denominar (específica). Esta tiene lugar entratándose de cuestiones agrarias y es - plasmada a través de la afectación de los latifundios en favor de -- los núcleos de población. Tal modalidad expropiatoria tiene su fundamento en las fracciones X y XIV del artículo 27 que comentamos, -- siendo la base para instrumentar dos procedimientos específicos: el de restitución de tierras y aguas y el de dotación. Cabe mencionar que de acuerdo al propio texto constitucional, los propietarios afectados, en virtud, de dichos procedimientos, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover juicio de amparo, teniendo únicamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que se les pague la indemnización correspondiente, debiendo hacer lo en el término de un año, contado a partir del día de la publicación de la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. No admitiéndose reclamación alguna al concluir dicho plazo.

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela, se refiere a este tipo - de Expropiación y la no posibilidad de acudir al amparo y protección de la Justicia Federal, en los siguientes términos: "Esta restricción instituída por la Ley Fundamental, revelada en las expropia---ciones por causa de restitución o de dotación de tierras y aguas, o - pera respecto de la gran propiedad rústica o rural llamada latifun-dío. Por ende, la pequeña propiedad agraria, cuya extensión máxima se fija en la fracción XV del artículo 27 constitucional, no tiene la mencionada limitación o, en otras palabras, no es objeto de expropiaaciones dotatorias o restitutorias. Al respecto, la fracción cita da impone a las autoridades agrarias la obligación de no afectar la pequeña propiedad agrícola. Sin embargo, antes de la adición que en

el año 1946 se introdujo a dicha fracción XIV, el cumplimiento de la aludida obligación por parte de las indicadas autoridades quedaba - al exclusivo arbitrio de estas mismas, pues la jurisprudencia de la Suprema Corte estableció en una época, interpretando indebidamente la fracción XIV del artículo 27 constitucional, que ni los grandes ni los pequeños propietarios rurales afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieren dictado en favor de los pueblos, tenían el derecho de interponer el juicio de amparo contra dichas resoluciones, que es el medio jurídico de - poner coto a posibles y desgraciadamente reales arbitrariedades de las autoridades agrarias". (115)

Por nuestra parte, no consideramos necesario el hecho de que - la fracción XIV del multicitado dispositivo constitucional, niegue la posibilidad de promover el juicio de amparo a los propietarios - afectados por resoluciones restitutorias y dotatorias, pues pensamos que éste, como otros tantos procedimientos administrativos, no están exentos de implicar arbitrariedades y despojos, no obstante el espíritu de reivindicación social de la Reforma Agraria en México.

No es criticable el hecho de que el Gobierno Federal expropie grandes predios rústicos, para constituir ejidos integrando debidamente núcleos de población, que tienen como finalidad el mejoramiento en todo sentido del hombre del campo, al igual que el incremento en la producción agrícola, tan importante en estos momentos para - nuestro país.

Lo criticable es que se anule la posibilidad de que el afectado recurra al juicio de garantías cuando por error, en el mejor de los casos, la Expropiación no se ajuste a las hipótesis legales y - motivaciones sociales que dan pauta para su realización.

(115) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pág. 478.

Estos procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas, así como sus formalidades y elementos legales inherentes, son objeto de un estudio amplio que derivaría en el campo del Derecho Agrario, por lo que no abordaremos su análisis, pues nos hemos referido únicamente a esta especie de Expropiación, como medio adquisitivo de bienes por el Gobierno Federal, que encuentra su fundamento en la máxima Ley Federal del país.

Existe una referencia más en la Constitución a la facultad expropiatoria del Estado; la fracción XVII del artículo 27 establece:

"XVII.-El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a).-En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b).-El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes;

c).-Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste al cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación;

d).-El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda del 3% anual;

e).-Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria:..."

El tipo de afectación a que se refiere la disposición transcrita corresponde a los caracteres de la Expropiación agraria sobresaliendo una innovación que debe apreciarse con cierta cautela: se o--

bliga constitucionalmente a los propietarios afectados a recibir bonos de la Deuda Agraria como indemnización.

En todo caso, debe apreciarse que la Expropiación delineada por la fracción en referencia, será siempre del carácter local, toda vez que, tiene por objeto fijar la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituido, en comendado al Gobierno respectivo al fraccionamiento de las excedentes en la extensión de la superficie que sea fijada.

II.E.2 LEYES SECUNDARIAS. LEY FEDERAL DE EXPROPIACION DE 1936.

El artículo 27 constitucional en su fracción VI dispone:

"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..."

Gran importancia reviste la Ley reglamentaria que deriva de la disposición arriba transcrita, ya que la Ley secundaria debe determinar los casos en que se considere de utilidad pública expropiar la - propiedad privada.

En este sentido, "...fue muy cuidadoso el Congreso Constituyente, al prever en la fracción VI párrafo segundo del artículo 27 constitucional que se determinaran las causas de utilidad pública en leyes reglamentarias..." (116) las que debían expedirse tanto nivel Federal como Local, evitando así que la autoridad administrativa proceda arbitrariamente argumentando causas ficticias para la afectación de la propiedad derivada, aunque quizás, este objetivo no se logró plenamente, al menos en el ámbito federal, porque la Ley respectiva no contiene un término preciso y concreto de utilidad pública, sino que prevé ésta, en forma casuística.

Cumpliendo con el mandato constitucional tanto la Federación - como la mayoría de los Estados, legislaron a este respecto.

Ante la imposibilidad de referirnos a todas las Leyes que en - materia de Expropiación se han promulgado en las diversas Entidades Federativas, nos referiremos exclusivamente a la aprobada por el -- Congreso de la Unión, aclarando desde ahora, que será en cuanto a - sus aspectos más generales, como un fundamento Jurídico de capital importancia, para la Institución en estudio.

Constitucionalmente las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos que deban considerarse de utilidad pública. En este orden de ideas debe entenderse por Ley: "Norma Jurídica obligatoria y general dictada por el legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La Ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano, pues raramente es aprobada por unanimidad... La ley es una norma racional, no arbitraria ni caprichosa; encaminada al bien general... y dictada por autoridad legítima... la declaración de voluntad de los órganos parlamentarios en relación con la producción de la ley tiene que ser solemne... ha de elaborarse y declararse con las formalidades y solemnidades ordenadas en la Constitución..." (117)

Acorde a los anteriores conceptos, el 23 de noviembre de 1936, durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, se promulga la Ley Federal de Expropiación.

Esta Ley no obstante su importancia como instrumento de beneficio social, resulta breve y acaso, insuficiente. Está integrada por 21 artículos en los que se contienen disposiciones de carácter tanto sustantivo como adjetivo. Desde luego, como lo previene el último numeral de dicho Ordenamiento, tendrá carácter Federal en los casos en que se pretenda realizar fines encomendados a la Federación, conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal.

De entre su articulado sobresale el primer dispositivo, por referirse a los casos en que se considera de utilidad pública, la rea-

(117) De Pina, Rafael, Op. Cit., Pág. 337.

lización de una Expropiación, o bien, la simple ocupación temporal - de la propiedad particular y, precisamente en este artículo se reúnen causas permisivas y motivadoras del procedimiento de Expropiación y de requisición, por ejemplo la fracción primera; la quinta -- que habla de requisición y la VI que amalgama ambas figuras.

Esta Ley de Expropiación contiene la posibilidad de recurrir al acto expropiatorio, a través del recurso administrativo de revocación, así lo dispone el artículo 6o.

Igualmente se da vida jurídica a una figura de gran importancia, es decir, el derecho de reversión, conteniéndose las prevenciones relativas en el artículo 9.

Uno de los puntos más trascendentes de esta Ley, lo constituye el hecho de que regula el plazo en que la autoridad expropiante debe cubrir el importe de la indemnización. Así, dispone su artículo 20 que dicho término nunca abarcará más de 10 años. Prevención con la que seguramente el legislador pretendió interpretar y dar sentido específico a la expresión "mediante".

Debe advertirse que esta Ley Federal de Expropiación, sólo ha sufrido una reforma en uno de sus artículos, en sus 52 años de vigencia, y aun cuando no creemos que la constante peripecia legislativa sea la fórmula para lograr los fines del Derecho, si estimamos prudente una sana adecuación de los Ordenamientos legales a las ininterrumpidas mutaciones sociales, pues sería peligroso en cualquier Estado de Derecho, olvidar que lo que se estanca, además retrocede.

Finalmente debe considerarse que esta Ley, finca la base para revestir la legalidad al acto expropiatorio, en cumplimiento del -- principio de constitucionalidad, pues al observar la autoridad las normas y procedimientos previstos en la Ley secundaria, se está fun

dando la Expropiación precisamente en un Ordenamiento legal que determina su procedencia, independientemente de su previa existencia constitucional.

II.E.2.a. BREVE CRITICA A LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACION DE 1936.

Durante el desarrollo de este trabajo, hemos hecho ciertas observaciones a la Ley Federal de Expropiación, y en este inciso pretendemos recopilar los inconvenientes que desde nuestro punto de vista, presenta dicho ordenamiento y que difusamente hemos referido. De tal manera, consideramos prudente señalar:

"Art. 10. 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 y 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 y 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;
- XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales".

Este artículo confunde el concepto con las causas de utilidad pública. Prevé enunciativa y limitativamente la acción del Estado en doce fracciones o casos concretos, regulándola y constriñéndola al mismo tiempo. Obliga a la autoridad a forzar adecuaciones, pues las causas de utilidad pública pueden ser diversas y de índole muy distinta; las necesidades sociales o nacionales, se presentan y determinan según el estadio histórico que se vive, y difícilmente puede contemplarse la gama de reclamos sociales en un sólo artículo. Es conveniente que legislativamente se implemente un concepto preciso, pero flexible atendiendo al sentido económico y social de la utilidad pública.

"Art. 2o. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo lo., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad".

Este dispositivo amalgama y confunde tres Instituciones: Expropiación, requisición administrativa y modalidades a la propiedad; figuras con diferentes efectos y características, pero que son contempladas como un sólo ente.

Esto es, la Expropiación implica extinción total de la propiedad privada: la requisición, consiste en una cesión forzosa de bienes pero temporal, y opera en caso de emergencia generalmente sobre bienes muebles, y sin indemnización en algunas ocasiones, existiendo en subespecie militar y administrativa; por su parte, las limitaciones a los derechos de dominio, no son sino restricciones o modalidades al derecho de propiedad, pero sin extinguirlo, es decir modificar la forma pero no el ser.

Es un error regular tres institutos públicos, en un sólo dispositivo, dándoles idéntico tratamiento. Sus naturalezas jurídicas e importancia social ameritan prevenciones amplias en cada caso.

"Art. 3o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y, en su caso, hará la declaración respectiva".

Por supuesto, esta disposición resulta ya obsoleta al referirse al Gobierno de los Territorios.

Es omisa en cuanto a la forma en que debe tramitarse el expediente de Expropiación. Igualmente confunde las tres figuras antes referidas.

"Art. 4o. 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 caso de ignorarse el domicilio de estos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el --- "Diario Oficial de la Federación".

El numeral en comento emplea la palabra "acuerdo", cuando lo correcto según entendemos, es que la declaratoria de Expropiación, se haga mediante "decreto". Es incorrecto considerar que el afectado ha sido notificado personalmente del decreto, por haberse publicado este en dos ocasiones en el "Diario Oficial de la Federación". El momento en que surte efectos la notificación de referencia marca el inicio para el cómputo de términos importantes que le corren al afectado. No basta publicar la declaratoria en la edición oficial, debería ordenarse también su publicación en diarios comerciales de alta circulación entre la población, para facilitar que el afectado se imponga del acto administrativo decretado en su contra.

Es omiso este artículo en cuanto al lapso que debe existir entre la primera y segunda publicación.

"Art. 5o. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

En este dispositivo se contempla en favor del expropiado el recurso de revocación, sin embargo, simplemente no hay reglamentación para substanciarlo y resolverlo, no obstante su importancia. Este artículo debe reformarse, en el sentido de ampliar el término para la interposición del recurso, cuando la notificación se realice a través de publicaciones en el "Diario Oficial de la Federación".

"Art. 6o. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio".

El precepto en cita, es igualmente obsoleto al referirse a Gobierno de Territorio, y confunde nuevamente las tres figuras de derecho público a que nos hemos referido.

"Art. 9o. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

Este dispositivo noveno, por sí sólo regula toda una institución que bien ameritaría un reglamento, dada su trascendencia para sociedad y sujeto afectado, pues garantiza que el bien expropiado se aplique con oportunidad a la satisfacción de una necesidad pública y no siendo así, el gobernado podrá reintegrarlo a su acervo patrimonial.

Resulta este precepto omiso en cuanto a:

- a) Precisar la autoridad ante la que deberá ejercerse el derecho de reversión, aunque parece lógico que sea ante la entidad expropiadora. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) No establece el procedimiento para substanciar y resolver sobre la procedencia de este derecho.

- c) No precisa el inicio del cómputo de los cinco años, ni cuánto tiempo tiene el afectado para ejercer su derecho, después de haberse cumplido dicho lapso. La ley General de Bienes Nacionales, otorga en este caso dos años al gobernado.
- d) No regula el caso concreto de que se determinara -- procedente la reversión del bien afectado.

Por otro lado, es deseable que sean considerablemente reducido el término de cinco años que este artículo concede a la Administración Pública, para someter el bien de que se trate a satisfacer el interés público. Además, debe precisarse categóricamente, que aun sin transcurrir dicho plazo, cualquier desviación en el destino seña lado en el decreto para la cosa afectada, actualizará de pleno dere cho la perspectiva de revertirla.

"Art. 100. 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 ex ceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro 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 rentísticas".

En el numeral transcrito, se aprecia una simple reproducción - en lo conducente del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional. Resulta ocioso e intrascendente este hecho. La Ley en comento básicamente debe regular en forma más concreta -- las disposiciones constitucionales relativas para crear la normatividad necesaria y erradicar precisamente la excesiva generalidad.

En su oportunidad, expresamos nuestra opinión, en el sentido de ser absurdo basar la determinación del monto indemnizatorio en un valor fiscal. Indiscutiblemente debe reformarse este artículo para que prevea un procedimiento pericial como fórmula de justa valuación, y por ende, justa indemnización.

Los artículos del 11 al 17 inclusive, son de clara connotación procesal lo que no le resta importancia, pero sería adecuado incluirlos en un Reglamento y dedicar la Ley de la materia a una regularización más amplia de los caracteres sustantivos.

"Art. 18. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio".

Las prevenciones de mérito se dedican a dos figuras administrativas, que sin embargo, son diversas a la Institución en estudio.

"Art. 19. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal, o de limitación al derecho de dominio".

El primer párrafo de esta disposición es reflejo fiel del espíritu constitucional indemnizatorio. Sin embargo, podría precisarse que el importe debe pagarse dentro del lapso que priva entre la emisión del decreto y la ejecución administrativa.

El segundo párrafo, es desconcertante, al establecer que la co sa expropiada puede pasar al patrimonio de una persona distinta al Estado. Y que dicha persona tendrá la obligación de cubrir la indem nización.

Bien sabemos que para expropiar legítimamente debe existir cau sa de utilidad pública, y esto sólo se registra en la realidad cuan do se priva al individuo de su propiedad para fines de interés pú-- blico, es decir, el bien debe pasar a ser del goce y de la propie-- dad de la comunidad y no de entes o individuos singularmente deter-- minados que a su vez represente un interés privado.

Debe entenderse que hay utilidad pública, cuando la privación de la propiedad privada reporta un beneficio general, impersonal -- que es lo que implica la publicidad o lo público; sólo se integra -- aquélla, cuando se substituye al particular, por el sujeto comunita rio, llámese Nación, Estado o Municipio, en el aprovechamiento o be neficio del bien correspondiente.

Quizá este segundo párrafo esté referido, a la Expropiación que tiene como causa de utilidad pública, la prevista en el artículo 832 del Código Civil, es decir, la adquisición de terrenos que haga el Gobierno para venderlos a efecto de que se constituya el patrimonio familiar, o para que construya casas de renta accesible a familias pobres. O bien, pudiera haberlo insertado el legislador para corre lacionarlo con la afectación prevista en las fracciones X y XVII -- del artículo 27 constitucional, o sea, la de carácter agrario que -- tiene por objeto favorecer a núcleos de población que carezcan de -- ejidos o que no puedan lograr su restitución o fraccionar propieda-- des rurales y adecuarlas a la extensión máxima fijada por la Ley, -- vendiendo los excedentes.

Tanto en el caso de la Expropiación urbana, como en el de la agraria, efectivamente la propiedad afectada pasa a manos de un individuo particular, pero como un acto posterior a la incorporación del bien al patrimonio estatal, del que nuevamente se desmembrará para beneficio de cierto sector.

A este respecto, cabe aclarar que en ambos casos existe utilidad pública porque al satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de una determinada clase social, se satisface también en forma mediata o indirecta, las necesidades y reclamos de la sociedad toda. De tal suerte que si el Estado, toma un bien para cederlo a determinada clase social y evita la formación de proletariado rural o urbano, fenómeno por demás dañino para la estabilidad social, estará perfeccionada la causa de utilidad pública y cumplido el objetivo del Estado: el bien común.

Debe recordarse que una de las tres subespecies de la utilidad pública la constituye el interés social.

Sin embargo, este tipo de utilidad, no debe pretextarse para que el cumplimiento de la garantía constitucional a la propiedad, quede al arbitrio de un particular, ello es inconcebible en un régimen de Derecho.

La indemnización debe estar determinada y garantizada, por la autoridad expropiante, de lo contrario, nula certidumbre habría para el afectado en cuanto a su resarcimiento. Además tanto el Código Civil, como las fracciones relativas del artículo 27 constitucional, determinan explícita y categóricamente, (que la Expropiación será por cuenta del Gobierno), e incluso se prevé la creación jurídica de la deuda agraria, para garantizar el pago indemnizatorio.

Resultando pues, antijurídico e inverosímil el multicitado segundo párrafo del artículo 19 de la Ley Federal de Expropiación. - Debe suprimirsele.

"Art. 20. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

Es bien sabido que este artículo controvierte el inmediato anterior, y sencillamente, no tiene justificación social ni jurídica, rompiendo sus prevenciones, desde nuestro punto de vista con el orden constitucional vigente, y aun, con el criterio del máximo Organó Judicial, en el sentido de que la Ley que da término para pagar la indemnización es anticonstitucional.

Finalmente, debe insistirse en la necesidad de una amplia reforma a la Ley Federal de Expropiación, toda vez, que los fenómenos sociales y económicos la han rebasado ampliamente, haciéndola obsoleta. El propio momento que vive el País y los reclamos colectivos para perfeccionar los sistemas de seguridad jurídica, más que nunca tornan a este Ordenamiento sencillamente retrogrado.

El marco histórico económico, correspondiente a la promulgación de la Ley Federal de Expropiación, es distinto al que actualmente nos determina.

El régimen del General Lázaro Cárdenas, debió afrontar un sin número de vicisitudes de toda índole que obligaron al Ejecutivo Federal a adoptar medidas radicales. La inercia Post-revolucionaria sólo puede reprimirse mediante el fortalecimiento de la vida constitucional y de la figura presidencial, no como sinónimo de reminiscencia porfirista, sino como unidad jerárquicamente ordenada para

-- dar coherencia y fuerza a la acción de los órganos administrativos. La actividad del régimen se desplegó en diversos sentidos, así por ejemplo, se creó la Confederación Nacional Campesina; Confederación de Trabajadores de México y el Instituto Politécnico Nacional; nacionalizó la industria ferroviaria y por supuesto, la petrolera. Además combatió arduamente el latifundismo repartiendo miles de hectáreas en toda la república. Puede afirmarse que en Cárdenas, la Revolución Mexicana encuentra su gran ejecutor. Sin embargo, su esmero no se limitó al terreno social o económico, debe recordarse que el gobierno cardenista, cerró el ciclo de las grandes transformaciones revolucionarias, liquidándose la época del caudillismo, los levantamientos militares y sublevaciones armadas de inspiración reaccionaria, erradicando viejas tendencias y estructuras políticas a base de gran firmeza en cada determinación gubernamental.

El gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, constituyó el esfuerzo más serio para cumplir los postulados revolucionarios. Las características principales del Estado tal como lo ideó, eran el nacionalismo y anti-imperialismo, intentado intervenir siempre en favor de los grupos explotados. Es explicable que su gobierno nacionalizara los intereses petroleros, pues al igual que muchos presidentes posteriores a él, consideró al petróleo como un elemento esencial en el mercado de exportaciones y en la economía mexicana, por lo que no dudó en ensachar los márgenes estatales, incluso con la apropiación de los medios de producción para el Estado mexicano.

De tal modo, que si la situación internacional era propicia y el gobierno contaba ya con el seguimiento de las clases mayoristas, debía aprovechar el momento para independizar económicamente a México, pero faltaba un elemento insalvable: el medio jurídico.

La Expropiación petrolera, de acuerdo a la política hasta entonces seguida, debía abordar cauces legales para no atacar la nueva estructura institucional del país, y justificarse ante el sector capitalista nacional y mundial. Así, dos años antes de la afectación, el 24 de noviembre de 1936, se promulga la Ley Federal de Expropiación, complementando las disposiciones constitucionales ya existentes, en preparación de una solución definitiva y radical al conflicto obrero-laboral surgido con las compañías trasnacionales.

A nuestro juicio esta Ley se diseñó con el propósito de que el acto expropiatorio referido fuere contundente e irrevocable, es decir, se le estructura en una forma tan ambigua, que no permite defensa verdaderamente viable al afectado, no obstante la manera tan incipiente en que prevé el recurso administrativo de revocación, al Ordenamiento en cita. Es explicable que se haya otorgado al Estado diez años para el pago de la deuda que constituiría la indemnización. Ello fue como respuesta y solución, al momento que vivía el país, y al propósito fundamental del régimen: Extirpar añejas ataduras económicas y políticas para desmacular la soberanía nacional.

Han pasado más de cincuenta años desde la promulgación de la Ley de Expropiación, y en dicho lapso, este Ordenamiento ha sufrido tan sólo una reforma en la fracción III de su artículo 10. Es urgente revisar a fondo el articulado de nuestra Ley Federal expropiatoria, pues sus disposiciones son constantemente invocadas y aplicadas en la fundamentación de Expropiaciones, verbigratia, las habidas en septiembre de 1985, a raíz de los terremotos, y llevadas a cabo por el Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado, es deseable considerar la necesidad de promulgar un Ordenamiento que reglamente las prevenciones de la Ley Federal de Expropiación, con la finalidad de regular en forma concreta y deta -

llada figuras y situaciones que sólo se designan genéricamente en esta última, como lo son el recurso de revocación, la reversión, la época de pago, la integración del expediente expropiario, la determinación del monto indemnizatorio, y las propias causas consideradas como utilidad pública, ya que a la Ley secundaria le correspondería fijar el concepto teórico de referencia.

Un Reglamento más preciso y con prevenciones más completas, -- constituiría por un lado una fuente de seguridad jurídica para el -- afectado, y por otro, un coadyuvante de la Administración Activa, -- por indicar los caminos legales para la aplicación de la norma general al caso concreto y la pronta resolución de controversias derivadas de dicha aplicación, todo en beneficio de la sociedad. Así por ejemplo, la regulación del juicio pericial pudiera ser objeto de esta Ley reglamentaria, o bien, las proposiciones que en cuanto a la época de pago se han hecho en la presente tesis.

II.E.3. LEYES COMPLEMENTARIAS.

II.E.3.a. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, rigen en el mismo en asuntos de orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal. De ahí, la gran importancia que para la Institución en tratamiento revisten las prevenciones de dicho Ordenamiento en cuanto a los numerales conducentes.

El segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional deja la determinación de las causas de utilidad pública, a las Leyes de la Federación y Entidades Federativas, sin embargo, en diversos Ordenamientos administrativos se contemplan también tales causales, y aun, en una codificación que no pertenece al Derecho Público, tal como el Código Civil, que igualmente prevé motivos justificantes de la Expropiación. Además la ordenación sustantiva civil presenta varios numerales estrechamente relacionados con la Expropiación; no debe pasarse por alto que el procedimiento expropiatorio afecta directa y necesariamente al derecho de propiedad, concepto jurídico de amplia raigambre civil. Abundando en esta idea, la Expropiación constituyó la máxima restricción al absolutismo de la propiedad romana. (118) Por ello, resulta ilustrativo y complementario para el presente estudio, revisar brevemente algunas disposiciones del Código Civil relacionadas con el acto expropiatorio.

El artículo 580 del Código Civil prevé:

"La expropiación por causa de utilidad pública de bienes de incapaces no se sujetará a las reglas antes establecidas, sino a lo que dispongan las leyes de la materia".

(118) Cfr. Floris Margadant, Guillermo, Op. Cit., Pág.247

Desde luego, este artículo expresa un criterio legal, que no es discutible, pues el hecho de que un bien sea propiedad de un incapaz, no constituye salvedad para la procedencia de la Expropiación, en -- virtud de los fines que ésta persigue.

Por su parte el artículo 735 del mismo Ordenamiento previene:

"Con el objeto de favorecer la formación del patrimonio de la familia se venderán a las personas que tengan capacidad legal para constituirlo y que quieran hacerlo las propiedades raíces que a continuación se expresan:

I. Los terrenos pertenecientes al gobierno federal, o al gobierno del Distrito Federal que no estén destinados a un servicio público ni sean de uso común;

II. Los terrenos que el gobierno adquiera por expropiación, de acuerdo con el inciso c, del párrafo undécimo del artículo 27 de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos;

III..."

Por su parte el inciso a que se refiere la fracción II del artículo antes transcrito, dispone:

"c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación".

En complemento de lo dispuesto en el artículo antecedente, el 736 en su primer párrafo determina:

"El precio de los terrenos a que se refiere la fracción II del artículo anterior se pagará de la manera prevenida en el inciso d) del párrafo undécimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

El sistema de pago a que se refiere este artículo es el siguiente:

"d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual".

El artículo 828 en su fracción VII del Código Civil, dispone:

"La posesión se pierde:
VII. Por expropiación por causa de utilidad pública".

Lo que pone de manifiesto la posibilidad jurídica de afectar - no sólo el derecho de propiedad, sino la simple posesión, tal como ya se ha manifestado con anterioridad.

El Capítulo I del Título Cuarto, del Libro Segundo del Código Civil, por contener las disposiciones generales relativas a la propiedad, incluye varios numerales correlacionados con el tema que nos ocupa, tres de estos artículos son:

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

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

Art. 832.- Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la construcción del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres mediante el pago de una renta módica".

La primera de las disposiciones transcritas, reitera el mandato de la primera parte del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, apeándose al corte social que dicho Ordenamiento da a la propiedad privada.

Por su parte el artículo 831 incluye prevenciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 27 de la propia Constitución, aunque utilizando la expresión ocupación.

En el caso del artículo 832 del Código Sustantivo Civil, estamos en presencia de una auténtica norma determinadora de un caso de utilidad pública, la que de acuerdo a lo expresado al referirnos a este concepto, es asimilable a lo que la doctrina llama utilidad o interés social, justificación expropiatoria que por cierto ha aceptado el Máximo Tribunal Federal.

Ahora bien, el artículo 836 del multicitado Código Civil, ordena:

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

Este artículo hasta cierto punto es análogo al 831, pero da cabida no sólo a un procedimiento expropiatorio, sino también a una requisición.

Comentando el artículo 1043 del Código Civil, es conveniente hacer su transcripción:

"Si la cosa usufructuada fuere expropiada por causa de utilidad pública, el propietario está obligado, - bien a sustituirla con otra de igual valor y análogas condiciones, o bien a abonar al usufructuario el interés legal del importe de la indemnización por todo el tiempo que debería durar el usufructo. Si el propietario optare por lo último, deberá afianzar el pago de los réditos".

El artículo en cita resulta de gran interés. No debe pasarse por alto que al igual que varias disposiciones del Código Civil, se refiere a la Expropiación por causa de utilidad pública, siendo innecesario reiterar que sea por causa de utilidad pública; pues en nuestro sistema jurídico no existe la Expropiación que no se funde precisamente en la satisfacción de una necesidad colectiva, ya sea pública, social o nacional, de ahí, que pareciera suficiente con referir el término en estudio, sin mencionar sus elementos esenciales.

Por otro lado, con la hipótesis del procedimiento expropiatorio, estimamos adecuado que sea sustituida la cosa expropiada al usufructo, o bien, que le sea pagado el interés legal de la indemnización, aun cuando en la actualidad el 9% anual resulta incipiente resarcimiento, si consideramos las condiciones económicas del país. Conveniría reformar dicho artículo en este sentido.

Nótese que cabe la posibilidad al constituir el usufructo, de que las partes convengan en que para el caso de Expropiación, el usufructuario renuncia al derecho que le concede el artículo de mérito, por no ser de orden público sus prevenciones.

El artículo 2410 del Ordenamiento legal a que nos hemos venido refiriendo, a la letra dice:

"Si la transmisión de la propiedad se hiciera por causa de utilidad pública, el contrato se rescindirá; pero el arrendador y el arrendatario deberán ser indemnizados por el expropiador, conforme a lo que establezca la ley respectiva".

Primeramente debe de observarse que este artículo prevé un efecto jurídico de la Expropiación, o sea, al existir transmisión de la propiedad de un bien arrendado, se ordena la rescisión del contrato respectivo. Además, dispone que tanto arrendador como arrendatario deben ser indemnizados, siguiendo el criterio referido en el sentido de que también la posesión derivada es derecho constitucionalmente tutelado; correlacionándose este numeral con los artículos 790, 791, 828 y 2483 del propio Ordenamiento Civil.

El dispositivo 2483 del Código Civil en su fracción VII preceptúa:

"El arrendamiento puede terminar.
VII.- Por expropiación de la cosa arrendada hecha -- por causa de utilidad pública..."

Esta disposición simplemente expresa una consecuencia jurídica de la Expropiación.

II.E.3.b. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Hemos querido referirnos a ciertas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la propia Ley determina - que sea la autoridad judicial quien mediante un juicio pericial determine el monto de la indemnización que deba otorgarse al particular -- afectado cuando existe demérito o mejoras en el valor catastralmente asignado a la cosa afectada, o bien, cuando sencillamente no existe - dato alguno en las oficinas rentísticas; lo que resulta de gran trascendencia para los gobernados, ya que la indemnización es precisamente un elemento de existencia en la Expropiación, constituyendo uno de los puntos más polémicos y de mayor repercusión social.

En efecto, el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, en la parte conducente dispone:

"...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 rentísticas".

Desde luego, es el Poder Judicial de la Federación a través de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, el órgano que debe substanciar la controversia pericial; siendo competentes dichos - jueces de acuerdo a lo previsto en los siguientes dispositivos legales.

El artículo 104, fracción III de la Constitución, prevé que corresponde a los tribunales de la Federación conocer de aquellas controversias en que ésta fuese parte. Este artículo está en correlación con el numeral 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la -

Federación, el cual señala que los jueces de Distrito en materia administrativa están facultados para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas. Ambas prevenciones legales igualmente correlacionadas con el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Debe advertirse que los artículos relativos al juicio pericial, corresponden al libro destinado a los procedimientos especiales, así el artículo 521 del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone:

"Declarada administrativamente la expropiación, la parte del precio de la misma que haya de fijarse judicialmente, lo será en los términos de los artículos siguientes:

Por su parte el artículo 522 del propio Ordenamiento, señala:

"El Ministerio Público Federal ocurrirá al tribunal competente, aportando los datos indispensables para el exacto conocimiento de los bienes o derechos que han de valuarse, y, en el mismo escrito, nombrará perito de su parte y propondrá tercero para el caso de discordia".

Desde luego, no es extraña la intervención concedida al Ministerio Público, toda vez que representa por su propia naturaleza, a los intereses de la sociedad, a quien finalmente está destinada la utilidad que pueda reportar el procedimiento expropiatorio.

El artículo 523, del citado Código señala:

"De la promoción, se correrá traslado al expropiado, -- con las copias de ley, señalándole el término de cinco días para que nombre perito de su parte y manifieste si está conforme con la proposición del tercero, hecha por el Ministerio Público".

Este artículo contraviene lo previsto por el artículo 11 de la Ley Federal de Expropiación, pues en tanto que aquélla otorga a ambas partes tres días para designar peritos el Código en comento concede al afectado cinco días.

El artículo 525 del Ordenamiento federal a que nos hemos venido refiriendo, preceptúa:

"Rendidos los dictámenes, si estos no discreparen en más de un 10% promediará el juzgador sus resultados, y fijará el valor en el que resulte de este promedio Si discrepan en más de un 10%, recurrirá a la intervención del perito tercero, el que, dentro del plazo que se le señale, y con vista de los correspondientes dictámenes, fijará el valor que estime justo, exponiendo, con amplitud y precisión necesaria para la ilustración del tribunal, -- las razones en que se apoye su parecer."

Se advierte en este dispositivo, el ánimo de abreviar los trámites judiciales, cuando los dictámenes rendidos por los peritos no -- disciertan considerablemente. Nos parece poco ortodoxo el sistema -- adoptado en la especie, sin embargo, la agilidad que se le imprime -- al proceso, repercute en todo caso, en favor del particular quien -- tendrá la opción de recibir la indemnización con mayor prontitud, o al menos, quedará precisada a corto plazo la obligación que sobreviene para la autoridad expropiante como consecuencia de la afectación de la propiedad.

En cuanto al caso de discordia, se adopta el sistema convencional, sin embargo, en este sentido se contraría nuevamente a las disposiciones relativas de la Ley Federal de Expropiación.

Por su parte el artículo 525 del Código Federal de Procedimientos Civiles, determina:

"Si la parte expropiada no nombra perito dentro del término de cinco días a que se refiere el artículo 523, lo hará el tribunal en su rebeldía, y, si se opusiere el procedimiento de valuación, se dará este por terminado y el Ministerio Público formulará demanda en contra de dicha parte en los términos dispuestos por el Libro Segundo, conforme a los cuales se seguirá el juicio, hasta su conclusión".

Podemos dividir este artículo en dos segmentos. El primero prevé el nombramiento del perito en rebeldía del expropiado, práctica común en la Ciencia Procesal. En su segunda parte, regula la posibilidad de que el particular afectado se oponga al procedimiento de valuación, ordenándose la declaración de terminación del proceso, debiendo el Ministerio Público formular demanda contra el sujeto pasivo en términos de las disposiciones contenidas en el Libro Segundo, del Código de Procedimientos Civiles en materia federal, siguiéndose el juicio - hasta su conclusión. Sin embargo, este dispositivo aparece un tanto confuso, pues al prevenir la terminación del proceso por una oposición, se impide su conclusión normal, lo que consideramos poco jurídico: además no se especifica qué tipo de oposición será procedente, y por otro lado, tampoco se precisa el término en que debe hacerse valer.

Ahora bien, el artículo 529 del Ordenamiento legal en cita, también se refiere a que una vez que se declare terminado el procedimiento de valuación, por existir oposición, el Representante Social, formulará demanda contra el particular en términos del Libro Segundo, o sea, un juicio ordinario. Pero no precisa lo que se debe demandar; rompiéndose de esta manera con el principio de prontitud y expedites a que debe sujetarse la impartición de justicia, pues no entendemos la intención del legislador al dejar un procedimiento de valuación - sub-jurice, para otorgar acción al Ministerio Público, y substanciar la controversia en otra clase de juicio.

Por último, se advierte que en su mayoría el Código Federal de Procedimientos Civiles, es contradictorio a la reglamentación que del mismo caso contiene la Ley Federal de Expropiación. Sin embargo, el aparente conflicto se resuelve al considerar que donde existe Ley especial para cierta materia, no existe motivo para aplicar la Ley general, es decir, no obstante que ambos ordenamientos son de carácter federal, debe aplicarse la Ley expropiatoria, para la substanciación -- del juicio pericial en el que intervenga la Federación, o el Departamento del Distrito Federal, y para el caso de Competencia Local, cuya Legislación sea omisa al respecto. Y desde luego, cuando la Ordenación legal de determinada Entidad Federativa contenga disposiciones -- relativas al caso concreto, serán éstas las que rigan el acto por no haber intervención de la Federación.

A mayor abundamiento, es conveniente transcribir el artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su parte conducente preceptúa:

"...Los restantes negocios de competencia federal, cuando no exista ley especial, se verán por los juzgados de Distrito, en primer grado, y, en apelación, ante los -- tribunales de Circuito, en los términos en que sea procedente el recurso, de conformidad con las disposiciones de este Ordenamiento".

II.F. EFECTOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION.

Debemos establecer lo que comúnmente se acepta como efecto jurídico; así, se entiende como tal, la consecuencia, mediata o inmediata, natural de un acto con repercusión o trascendencia en el mundo — del Derecho, y que además le imprime una modalidad al normal transcurso de las cosas.

No obstante de que la Expropiación es un acto típico de Derecho Público, trasciende indefectiblemente en los perímetros del Privado, pues conforme a su naturaleza jurídica, se ejerce autónoma y soberanamente sobre cualquier gobernado. De ahí, la importancia que reviste el planteamiento de sus principales efectos.

La Expropiación otorga a la autoridad el dominio absoluto de la cosa expropiada, y consecuentemente, queda insubsistente toda carga o derecho real que alrededor de ella gravitara, ya sea que se trate de una Expropiación de bienes corpóreos o derechos de cualquier otra naturaleza; tal aseveración es explicable si consideramos que el bien afectado de continuar con antiguos gravámenes obstruirán la cabal — realización del objetivo principal, esto es, beneficiar con la mayor prontitud al conglomerado social o nacional.

En forma concreta podemos resumir algunos efectos de la Expropiación en los siguientes términos:

- a) Al decretarse la Expropiación de determinado bien, ésta de berá trascender no sólo entre autoridad y sujeto pasivo, — por el contrario, repercute erga omnes, o sea, la existencia de derechos derivados, en favor de terceros, gravámenes o acciones alrededor del bien afectado no son motivos pa ra impedir que el procedimiento administrativo prospere.

Verbi gratia, los preceptos contenidos en los artículos 2410 y -
2483 del Código Civil que respectivamente disponen:

"Si la transmisión de la propiedad se hiciere por causa de utilidad pública, el contrato se rescindirá; pero el arrendador y el arrendatario deberán ser indemnizados - por el expropiador, conforme a lo que establezca la ley respectiva".

"El arrendamiento puede terminar:...

...VII Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública".

- b) Los Derechos reales (propiedad, posesión, usufructo, uso, habitación y servidumbre) que sobre el objeto expropiado existieren, se resuelven virtualmente, por la transferencia de la cosa al expropiador, deviniendo derechos crediticios o personales en favor del afectado. Es decir, los derechos del sujeto pasivo se consideran transferidos del bien expropiado a la indemnización, quedando aquél libre de todo gravamen, así el artículo 2410 del Código Civil -- que ya hemos transcrito, dispone por ejemplo, la rescisión del contrato de arrendamiento al decretarse la Expropiación del bien arrendado. O sea, se extingue un derecho real ya sea sobre cosa propia o ajena, para engendrar un derecho personal que asegure y determine el resarcimiento constitucional debido.
- c) La autoridad expropiante en caso de apremio o urgencia para atender la satisfacción de cierta necesidad pública, está facultada para ejecutar de manera inmediata las disposiciones del decreto expropiatorio en cuanto a la ocupación y disposición del bien correspondiente, aún, sin haberse agotado el requisito del pago indemnizatorio, pues de acuerdo al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, y a la Ley de la materia, la falta de recursos económicos del Estado, no debe constituir un escollo para la ejecución directa del acto administrativo ya que va dirigido a superar apremios comunitarios. Tampoco puede aducirse la interposición del recurso administrativo conducente para dejar en suspenso la satisfacción de cierta necesidad considerada de inaplazable atención. De modo pues, que la ejecutoriedad es una característica y al mismo tiempo un efecto inherente a la Expropiación, en ciertos casos, de acuerdo a nuestra Legislación.

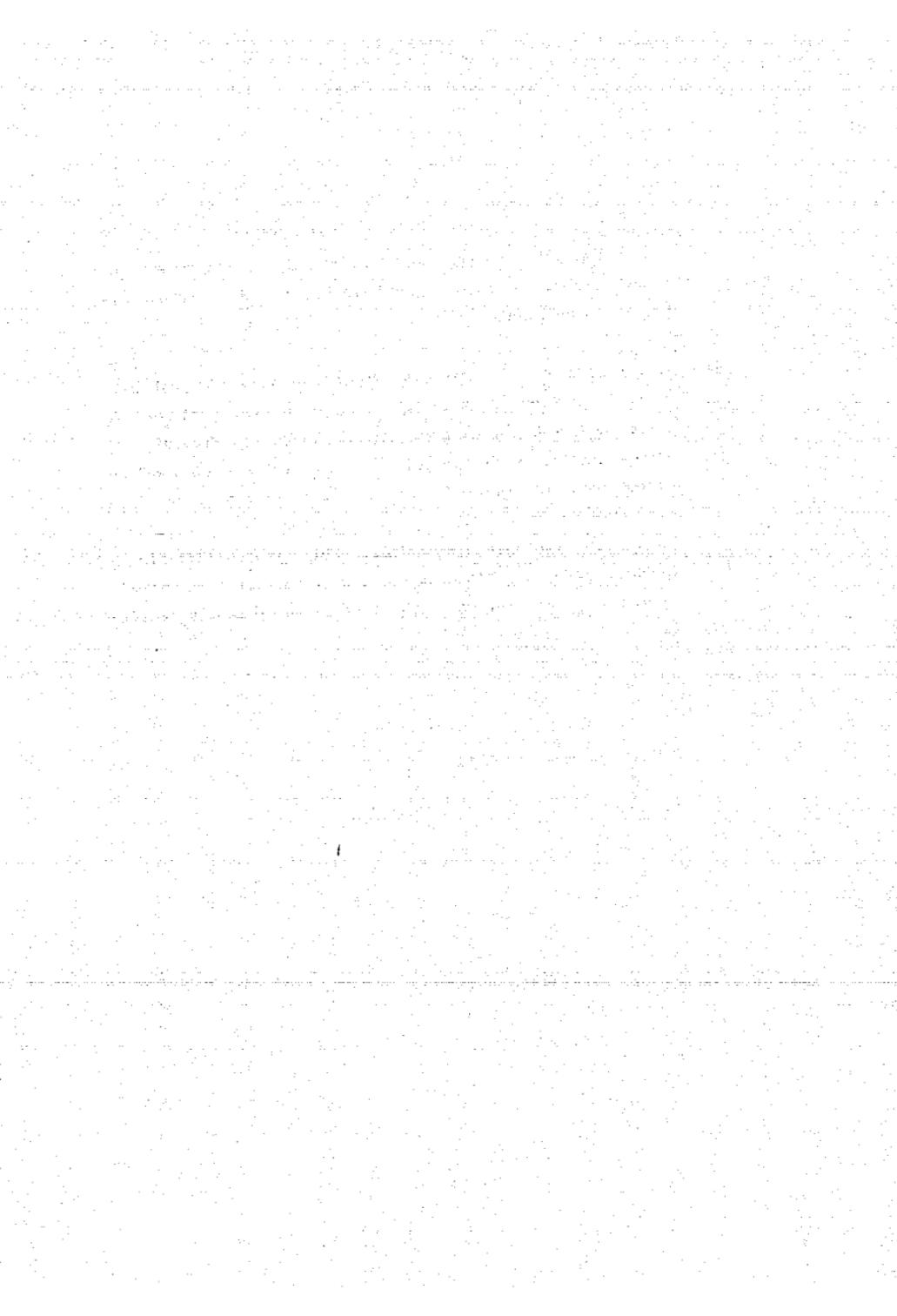
- d) Las relaciones jurídicas y controversias entre particulares, respecto al bien afectado, son totalmente extrañas al sujeto activo y deben dirimirse con arreglo a las normas de Derecho Común.

- e) La Expropiación extingue de pleno derecho el dominio del sujeto afectado convirtiendo el objeto relativo del dominio público del Estado, pero no para simplemente incrementar su patrimonio, sino exclusivamente para afectarlo al beneficio colectivo, social o nacional, tan es así, que si el decreto respectivo no precisa el destino que se dará al bien en cuestión y que reporte utilidad pública, no se cumple con el principio de Legalidad.

Ahondando en la idea de que el bien expropiado no se le destina el engrose patrimonial de la Administración Activa, el Lic. Carlos del Río González, manifiesta: "Distinguidos tratadistas como Acosta Romero y Serra Rojas ubican a la expropiación entre los modos de adquisición de bienes por parte del Estado..." (119) Sin embargo, no es este el propósito y menos la justificación del Instituto expropiatorio.

pues resultaría arbitrario incrementar el patrimonio estatal imponiendo cargas injustas, desproporcionadas e inequitativas a los particulares.

- f) Al quedar afecto el bien expropiado a un servicio público de la Federación, constituirá en consecuencia, parte del dominio público del Estado en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, y por ende, también será sometido a la jurisdicción exclusiva de los Poderes Federales, esto es, - está inmerso en un régimen exorbitante. Lo que implica - que un bien expropiado será inalienable, imprescriptible, - inembargable y no estará sujeto a ninguna acción reivindicatoria o posesoria, en tanto no varíe su situación jurídica.



C A P I T U L O I I I
P R O C E D I M I E N T O A D M I N I S T R A T I V O D E E X P R O P I A C I O N

III.A. C O M P E T E N C I A F E D E R A L Y L O C A L

Por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la ocupación de la propiedad privada, sólo procede cuando se decreta para hacer frente a necesidades cuya satisfacción se considera en la Ley de utilidad pública, pudiéndose contemplar en Ordenamientos de carácter Federal o Local, los distintos casos sobre el particular.

De modo que en materia expropiatoria existe competencia Federal o Local. Sin embargo, la disposición constitucional relativa emplea el término (jurisdicciones) para referirse al radio de acción correspondiente a la Federación y al que pertenece a la esfera local.

Creemos pertinente aclarar lo que doctrinariamente implica esta - expresión. Así el Lic. Rafael de Pina, al respecto manifiesta: JURIS DICCION. Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, - quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir.

La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado enca - minada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de - la norma general al caso concreto... La jurisdicción es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador.

La jurisdicción es una actividad aplicadora del derecho. Los jue - ces mexicanos no pueden crearlo, en ningún caso, porque lo impide el principio de la división de los poderes del Estado, que es fundamental en nuestro sistema político". (120)

(120) De pina, Rafael, Op. Cít., Pág. 322.

Por su parte, el Lic. Cipriano Gómez Lara ha expresado: "Entendemos a la jurisdicción como: una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o derimirlo... Advertimos desde luego que el concepto de la jurisdicción no sólo pertenece a la ciencia procesal sino también a la Teoría del Estado y al Derecho constitucional... la jurisdicción es una función soberana del Estado, que se desarrolla a través de todos esos actos de autoridad que están determinados a solucionar un litigio mediante la aplicación de la ley general al caso concreto controvertido. La culminación de la función jurisdiccional es la propia sentencia..." (121)

Por otro lado, el Lic. Eduardo Pallares, al respecto señala: "Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho. Desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los asuntos que lleguen a su conocimiento, pero este concepto es empírico no penetra al fondo del problema científico. La noción de jurisdicción ha provocado muchas controversias y dado lugar a diversas doctrinas, de las cuales hago sucinta exposición.

En el derecho romano la palabra jurisdicción significaba al mismo tiempo alguna de las facultades que ahora se atribuyen al Poder Legislativo y las que tienen los tribunales... Escriche define la jurisdicción como el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner ejecución las leyes; y especialmente, la potestad de que se haya revestido los jueces para administrar justicia con arreglo a las leyes... Carabantes abunda en las ideas de Escriche: *la palabra jurisdicción se forma de jus y dicere, aplicar o declarar un derecho --

(121) Gómez Lara, Cipriano, Op. Cit., Págs.111 y 112.

por lo que se dice, jurisdicción a jure diciendo *. Es, pues, la jurisdicción, la potestad pública de conocer los asuntos civiles y de los criminales o de sentenciarlos con arreglo a las leyes...Ugo Rocco: * la función jurisdiccional es la actividad con que el Estado, interviniendo a instancia de particulares, procura la realización de la protección de los intereses tutelados en derecho, que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara". (122)

Acorde con lo antes transcrito, pareciera que el texto constitucional al utilizar la expresión (en sus respectivas jurisdicciones), no se refiere al sentido estricto del término analizado, pues no se trata de dirimir conflictos concretos sino más bien, de diferenciar los radios de acción en que son legalmente aplicables las Leyes Federales y Locales.

En base a esta idea, también conviene aclarar lo que se entiende por competencia, así el Lic. Rafael De Pina, la define como: "idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos". (123)

Por otro lado, el Lic. Cipriano Gómez Lara, también respecto de competencia señala: "El tema de la competencia no es exclusivo del derecho procesal, sino que se refiere a todo el derecho público por lo tanto, en sentido lato, la competencia puede definirse como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

En este sentido en la Constitución Mexicana se establece que: *nadie puede ser molestado...sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente... * Esta referencia a la autoridad compe-

(122) Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S. A., 8a. ed., México, 1975, Págs. 506 y S.S.

(123) De Pina, Rafael, Op., Cit., Pág. 165.

tente engloba a cualquier tipo de autoridad, ya sea legislativa, administrativa o judicial. El gobernado tiene con ello la garantía de que los actos de molestia para él, deben provenir siempre de la autoridad competente, es decir, de autoridad que debe estar actuando dentro de ese ámbito, esfera o campo dentro de los cuales puede válidamente desarrollar o desempeñar sus atribuciones y funciones. Es el texto legal el que marca el ámbito competencial de cada órgano... jurisdicción y competencia no son conceptos sinónimos. No obstante suelen, a veces ser confundidos, esta confusión se motiva quizás por la íntima relación entre los dos conceptos. Sin embargo, la jurisdicción, como ya lo hemos dicho es una función soberana del estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma". (124)

De todo lo expuesto, se concluye, que técnicamente resultaría adecuado que el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, apareciera redactado en los términos que se proponen: Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivos ámbitos de competencia, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada...

Ahora bien, existen diversos criterios para clasificar los usos o modalidades del término competencia, sin embargo, uno de los más frecuentes es el que divide al concepto de la siguiente manera:

Competencia por: cuantía, materia, territorio y grado.

Desde luego, esta clasificación tiene matices procesales, pero aplicada por analogía a la materia en tratamiento, es válido inferir que en tratándose de Expropiación, existe competencia territorial debidamente delimitada de cada Congreso, sea Federal o Estatal, para de terminar a través de las Leyes respectivas, los casos que resulten de utilidad pública en relación al Instituto expropiatorio.

De tal suerte, se puede afirmar, que la competencia de los diversos Congresos habidos en el Pacto Federal, en función de su territorio implica una división geográfica de la actividad legislativa, que se determina por circunstancias y factores de tipo demográfico, social y económico. Por disposición constitucional, la República Mexicana se divide e integra en 31 Estados y un Distrito Federal, y conforme lo preceptúa el artículo 40 de la propia Constitución, cada Entidad Federativa es libre y soberana en todo lo concerniente a su régimen interno. Por su parte el artículo 41 del propio Ordenamiento Político dispone:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Queda claro pues, que en cada Entidad Federativa, existe un Congreso local que naturalmente es competente para legislar Leyes de aplicación constricta al territorio de dicha entidad, así como el Congreso de la Unión, legisla en materia Local para el Distrito Federal y en materia Federal para toda la República. Lo que aparece en estricta concordancia con el artículo 21 de la Ley de Expropiación aprobada por el citado Congreso Federal y promulgada el 25 de noviembre de 1936. Asimismo, existe concordancia de los dispositivos legales antes citados con la fracción VI del artículo 73 de la Constitución que dispone:

"El Congreso tiene facultad:
VI.- para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sobre las siguientes bases:..."

Quede consignado, que en materia de Expropiación, la Constitución al facultar al Congreso de la Unión y demás Congresos Locales, -

establece más que dos ámbitos jurisdiccionales, dos esferas o campos competenciales: Federal y Local, no sólo para determinar las causas de utilidad pública, sino para que la autoridad administrativa emprenda la aplicación del procedimiento expropiatorio con arreglo a las Leyes respectivas.

Por otro lado, esta doble competencia también podría inferirse forzando la interpretación del artículo 124 constitucional, que a la letra dispone:

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

En la especie, aun cuando el artículo 73 de la Constitución no confiere en forma expresa la facultad de legislar en materia de expropiación al Congreso de la Unión, está dentro de sus atribuciones así realizarlo, independientemente de que se reserve a cada Entidad Federativa la facultad de legislar sobre la materia en tratamiento, pues el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, es categórico al crear dos órdenes competenciales y, en consecuencia, atribuir facultades tanto a la Federación como a los Estados para legislar al respecto. Por lo que si cada Ordenamiento ya sea Local o Federal en materia de Expropiación, varía substancialmente el procedimiento, ello no es ilegal siempre y cuando no se contraría el espíritu del Máximo Código Federal, así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia:

"EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO PARA HACERLA.

La fracción VI del artículo 27 Constitucional, fija a las autoridades administrativas determinadas condiciones para proceder a la expropiación, entre las que está la de que exista una ley que exprese los requisitos a que debe sujetarse dicha expropiación para que, de acuerdo con esa ley puedan hacerse las expropiaciones. Por tan-

to, si la legislatura de un Estado decreta que el Gobernador, por causa de utilidad pública expropie un inmueble, pero en el decreto no se llenan los requisitos constitucionales, como este no es una ley que funde la causal del procedimiento y conforme a la cual deba llevarse a cabo la expropiación de referencia, dicha ley es violatoria de garantías". (125)

"AYUNTAMIENTOS, FACULTADES DE LOS.

El hecho de que una ley local autorice a los Ayuntamientos para establecer mercados públicos no autoriza a dichas autoridades para que, de una manera arbitraria, dicten y ejecuten el establecimiento de dichos mercados; -- pues tratándose de propiedades particulares, si estiman las autoridades que por virtud del interés público debe establecerse un mercado en las referidas propiedades, -- deben proceder conforme a la ley de la materia; pues de no hacerlo así violan en contra de los particulares de quien se trata, las garantías constitucionales". (126)

En síntesis, debiendo formalmente originarse la Expropiación a raíz de un decreto del Ejecutivo soberano en cada Entidad Federativa, existirá competencia Local expropiatoria revestida de matices propios acorde a la Constitución y Ley de Expropiación Estatal, y, desde luego, competencia Federal por estar regulada en la Constitución General del País.

(125) Jurisprudencia 1917-1985, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala, Ed. Mayo Ediciones, S. de R. L., México 1985, Pág. 628.

(126) Idem, Pág. 622.

III.B. BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION.

Doctrinariamente no existe unidad en criterio respecto a los bienes que pueden ser expropiados. Así la Doctrina Francesa considera - expropiables sólo bienes inmuebles, pues tratándose de bienes muebles, opera de manera exclusiva la requisición administrativa. (127)

Esta tendencia de la Doctrina Francesa se justifica argumentando que los bienes que han de expropiarse, deben ser completamente individualizados y determinados en cuanto a su especie, además, deben ser insustituibles e indispensables para cumplir las atribuciones del Estado. Estas características son circunstancias contenidas esencialmente en los bienes inmuebles, de acuerdo a la tesis a que nos referimos, pues dichos bienes presentan cualidades específicas y ofrecen beneficios diferentes, mostrando singularidad en base a su ubicación y demás circunstancias propias. De las ideas planteadas, se infiere -- que la legislación francesa, no acepta la Expropiación de bienes muebles toda vez que son sustituibles en género y calidad, y por ello la autoridad puede obtenerlos de los particulares, tomándolos temporalmente para reintegrarlos con posterioridad en igual número y calidad a los afectados.

Ahora bien, un sector de la Doctrina Española, se inclina por una Expropiación de amplio espectro en relación a los objetos afectables; pues se considera que la actividad estatal requiere de todo tipo de bienes para la prestación de servicios públicos, máxime si se considera que la actuación estatal ha debido engrosarse cualitativa y cuantitativamente. (128)

Dentro de esta tendencia encontramos al jurista español José Gas

(127) Cfr. Debeyre, Duez Y. Tratado de Droit Administratif. Citado por: Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Tomo II, Pág. 316.

(128) Cfr. García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo. Ed. Librería de Victoriano Suárez. 2a. ed., Madrid, 1959. Pág. 506 y S.S.

cón y Marín, quien señala que donde existe propiedad, existe Expropiación por causa de utilidad pública, estando entre los objetos motivo de la misma, no sólo bienes inmuebles, sino incluso los muebles, y -- aún los diversos derechos, pudiendo aplicar sobre ellos una limitación absoluta o simple modificación del dominio. (129)

En el ámbito nacional coexisten dos ideas sobre el particular, a raíz del artículo 27 Constitucional en el que se dá vida jurídica a la Expropiación.

En efecto, el artículo 27 del Ordenamiento legal citado, regula la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y en forma amplia contiene prevenciones relativas a la Reforma Agraria en México. Así se propone, con vista en lo anterior, que la Expropiación constitucionalmente sólo podrá entenderse sobre bienes inmuebles, a efecto de cumplir con la regularización de la tenencia de la tierra en las áreas rurales. A lo anterior se añade que de acuerdo a la misma naturaleza del citado dispositivo constitucional, el ánimo del legislador fué revitalizar la soberanía nacional, determinando el territorio sobre el cual se ejercería el dominio de la Nación, y evidentemente la Expropiación, acorde a estas ideas, fué implementada con el propósito de utilizarse para la -- afectación de la propiedad inmueble.

Juan Botella Asensi, a este respecto explica los razonamientos -- indicativos de que la Expropiación sólo proceda en cuanto a bienes inmuebles: "Desde el principio hasta el fin y casi todas sus partes, -- el artículo 27 de la Constitución habla de la expropiación de tierras y aguas, del fraccionamiento de latifundios, del desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, de la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; del derecho de los pueblos que guarden el estado comunal;

(129) Cfr. Gascón y Marín, José, Tratado Elemental de Derecho Administrativo. Ed. Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1950, Pág. 447.

a disfrutar en común las tierras, bosque y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren: ...de la dotación de -- tierras, bosque y aguas suficientes a los núcleos de población que ca rezcan de ejidos para constituirlos... En suma, el artículo 27 de la Constitución es un programa completo de la Reforma Agraria.

En contraste con esta minuciosa determinación de fines constitucionales a base de dotaciones de tierras bosque y aguas, para organizar la vida agrícola según la nueva concepción del movimiento revolucionario, el artículo 27 de la Constitución, no dice una palabra que trascienda a la posible expropiación de ninguna otra clase de bienes, ni alude en modo alguno a los problemas industriales.

Parace pues, que en la mente de los legisladores, al reformarse el artículo 27 por el Decreto de lro. de enero de 1934, no se dió a la expropiación otro alcance que el de instrumento legal de la revolución agraria, y que los bienes a que podía afectar por tanto, eran -- las tierras, los bosques y las aguas". (130)

Sin embargo, otro sector de la Doctrina Mexicana, el más amplio, señala que la Expropiación es perfectamente ejecutable aun sobre bienes muebles.

Así, el Lic. Gabino Fraga, expone: "Por lo que hace a los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse, en primer término, que el Estado no puede proceder a la expropiación de dinero en efectivo... Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque, como el artículo veintisiete constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial es ilógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referirla a esa clase de propiedad.

(130) Botella Asensi, Juan, La Expropiación en el Derecho Mexicano. Ed. Esfinge, S.A., 2a. ed., México, 1950, Pág. 189.

La interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, existen datos derivados tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del párrafo décimo quinto del mismo artículo veintisiete, que no hace el distingo necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles. (v. discusiones de la Ley de Expropiación y sent. de 8 de diciembre de 1936, S. J. de la F., t. L, Pág. 2568)". (131)

Con un examen práctico y lógico del artículo 27 de la Constitución tantas veces aludido, el Lic. Andrés Serra Rojas, es afín a la idea de que la Expropiación se extiende incluso a bienes muebles, así se desprende de la siguiente exposición: "Pueden ser materia de expropiación todos los bienes, muebles e inmuebles... Los bienes muebles también forman parte de la propiedad privada y son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública en nuestro derecho. Los términos *propiedad privada*, *cosa expropiada*, *propiedad particular*, objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas*, y la generalidad del artículo 27, párrafo II, no deja lugar a dudas sobre al posibilidad de expropiar bienes muebles". (132)

Otro razonamiento claro a este respecto, es el emitido por el Lic. Miguel Acosta Romero, quien comenta: "Hay autores que señalan que toda vez que el artículo 27 constitucional regula propiedad territorial únicamente la expropiación podrá referirse a bienes inmuebles. Creemos que esta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 no sólo regula la propiedad territorial sino también regula la propiedad, cualquiera que sea ésta, desde el dominio directo de la nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces si regula todos estos aspectos de la propiedad, ésta puede ser objeto

(131) Fraga, Gabino, Op. Cit., Pág. 385.

(132) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 324 y 325.

de expropiación en todas sus manifestaciones ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos". (133)

Por nuestra parte, estimamos que efectivamente cualquier bien -- adscrito al régimen de propiedad privada es susceptible de expropiarse por causa de utilidad pública, sea mueble o inmueble, pues aun los primeros forman parte de aquélla, además de que limitar a predios los bienes para cumplir requerimientos sociales, públicos o nacionales, no parece ser la idea del legislador. Debiéndose aceptar que si en el artículo 27 Constitucional, se utilizan los términos (cosa expropiada) y (objetos cuyo valor), desde luego no se refiere a bienes raíces -- porque en nuestro idioma existen expresiones más precisas y claras para indicar o referirse a un bien raíz, en tanto que una (cosa) u (objeto), en todos los ámbitos implica la idea de movilidad y manejo.

Además, consideramos que el multicitado artículo 27, regula en -- forma genérica enuncialista y no limitativamente, todos los aspectos de la propiedad, incluyendo por supuesto a la privada, que puede conformarse de bienes de toda clase, no obstante que debido a la experiencia ganada con crudos episodios de la Revolución Mexicana y múltiples aspectos sociales, el numeral constitucional en cita, se haya postulado como valuarte, fundamento y defensa jurídica del programa reformador agrarista en México.

A lo anterior, debe sumarse el hecho de que la Ley Federal de Expropiación, parece tolerar la afectación de bienes muebles, de acuerdo a la forma en que aparecen redactados sus artículos lo. fracciones IV, V, y VI, 10 y 19 aun cuando no contienen disposición explícita -- al respecto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este respecto se ha pronunciado en el siguiente sentido:

(133) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 233.

"EXPROPIACION, LOS BIENES MUEBLES PUEDEN SER OBJETO DE LA.

La Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de -- 1936 no es inconstitucional, en tanto que autoriza la expropiación de bienes muebles, pues si ésta se llevó a cabo en virtud de un acto de soberanía inherente al Estado, tomando en consideración el interés colectivo y que el de recho de propiedad constituye una función social, no hay razón para que sólomente el beneficio colectivo se realice a través de la expropiación de bienes inmuebles y no pueda seguirse esa finalidad tratándose de bienes muebles. Desde el punto de vista doctrinario, no se discute ya la posibilidad de que el Estado pueda realizar la expropiación de bienes muebles, pues los autores más destacados de derecho administrativo, pudiéndose citar a Gabino Fraga, H. Berthelemi Edmon Picard, Sabino Alvarez Gendín y Fritz Fleiner, convienen en esa posibilidad y nos hablan de la necesidad y grandes ventajas de la expropiación de bienes muebles..." (134)

Debemos evidenciar el hecho de que la Expropiación tiene su justificación y fin último en la satisfacción de las necesidades comunitarias cuyo saneamiento importe utilidad pública, de lo que se infiere que su alcance es amplio y así, una concepción moderna de ella, -- responde al área cada vez más amplia de intervención del Estado. Es timándose que la Institución expropiatoria puede afectar como ya se -- dijo, bienes muebles e inmuebles, esto es, materiales. Pero también corpóreos o incorpóreos. Encontrando dentro de los no corpóreos, derechos que pueden consistir en propiedad industrial, intelectual, o bien, mercantil.

Abundando en esta idea, debe apreciarse la posibilidad de expropiar derechos de patente sobre inventos que se hayan registrado, tal como lo previene la Ley de Invenciones y Marcas en sus artículos 63 y 64:

(134) Semanario Judicial de la Federación, Op. Cit., Quinta Epoca. Tomo LXII. Pág. 3027.

"Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública de conformidad con lo que al respecto establece la Ley de Expropiación.

En el Decreto correspondiente se establecerá si la patente pasa a ser propiedad del Estado mexicano o si cae bajo el dominio público".

"Cuando se trate del invento de una nueva arma instrumento de guerra, explosivo, o en general, de cualquier mejora de máquinas de guerra, susceptibles de aplicarse a la defensa nacional que a juicio del Ejecutivo Federal deba ser conservada en secreto y que por lo mismo sólo deba ser utilizada por el Estado, la expropiación llevada a cabo con los mismos requisitos que establece el artículo anterior, no sólo podrá comprender la patente respectiva, sino también el objeto u objetos producidos, aún cuando no hubieran sido patentados todavía y, en estos casos, dichos objetos no caerán bajo el dominio público, sino que el Estado se hará dueño de ellos y la patente correspondiente, en su caso. La Secretaría de Industria y Comercio no hará publicidad alguna de dichos objetos ni de las patentes que se expropien, en los casos a que este artículo se refiere".

Asimismo, son expropiables los derechos de autor que se consideran como bienes muebles, según lo preceptuado por el numeral 758 del Código Civil, en efecto, la Ley Federal de Derechos de Autor, contempla la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, ya de oficio o a solicitud de parte, pueda declarar la limitación del derecho en cuestión, para proceder a publicar las obras de que sea titular la persona afectada, cuando no haya ejemplares en la capital del país, y en las principales ciudades de la República, durante un año, y la obra se encuentre en proceso de impresión o encuadernación, cuando su precio sea tan elevado que impida su adquisición en perjuicio de la cultura o enseñanza. Esta ley Federal de Derechos de Autor, a que nos hemos referido, utiliza la expresión limitación temporal, lo que da pie más a una requisición, que a la misma Expropiación, sin embargo,

el propio Ordenamiento señala como causa de utilidad pública la publicación de obras literarias, científicas, filosóficas o artísticas, necesarias o convenientes, para el adelanto, difusión o mejoramiento de la ciencia, cultura o de la educación nacional.

De modo que es legítima una Expropiación de este tipo de derechos, con fundamento en la fracción XII del artículo 10. de la Ley -- Federal de Expropiación, en correlación a los artículos 9 y 10 de la Ley Federal de Derechos de Autor, aunque resulta deseable incluir en este último Ordenamiento, una disposición que contemple de manera expresa la Expropiación y no la simple limitación temporal.

En otro orden de ideas, no sólo la propiedad privada en estricto sentido puede ser expropiada, sino la generalidad de derechos reales, esto es: posesión, usufructo, uso, habitación y servidumbre, acarreando desde luego para el titular afectado, el derecho a ser indemnizado en términos del artículo 27 constitucional.

Ahora bien, es importante señalar el hecho de que la fracción IX del artículo 10. de la Ley Federal de Expropiación, da pauta y -- fundamento para afectar bienes de compleja naturaleza: las empresas.

En efecto, el dispositivo citado señala:

"Se consideran de utilidad pública:
IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;"

En relación a este tipo de bienes expropiables, el Lic. Andrés Serra Rojas comenta: "La misma consideración puede hacerse respecto de las empresas mercantiles y negociaciones industriales, que también pueden ser objeto de expropiación si para ello median causas de utilidad pública". (135)

(135) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 325.

Por su parte, el Lic. Ignacio Burgoa Orihuela, ha expresado: "Ciñéndose puntualmente al sentido de esta disposición, resulta que todas las empresas serían constitucionalmente expropiables, ya que no hay ninguna cuya actividad no produzca un beneficio a la colectividad, pues ésta satisface sus necesidades mediante una multitud de objetos elaborados o traficados por establecimientos económicos privados. Siguiendo el criterio adoptado por la fracción IX del artículo primero de la Ley de Expropiación, y atendiendo a la circunstancia de que las necesidades varias de la colectividad, como suma de individuos, se satisfacen mediante los objetos múltiples elaborados por empresas particulares, todas éstas serían constitucionalmente expropiables so pretexto de proveer a * su fomento o conservación*.

Sin embargo, el fomento y conservación de una empresa sólo será causa de utilidad pública que justifique su expropiación, si su funcionamiento bajo la administración privada es insuficiente o ineficaz para proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas a que es tá des:inada". (136)

Otro aspecto de gran interés en relación al tema en tratamiento, lo constituye el precisar si es posible que un decreto expropiatorio recaiga sobre bienes del dominio público.

A este respecto, hemos de señalar que dicha Expropiación será po sible cuando el bien afectado conforme originalmente el patrimonio de una entidad distinta de la expropiante. (137)

Esta posibilidad expropiatoria, puede considerarse sólo en los Estados de organización federal, ya que en los centralistas los bienes del dominio público se encuentran sometidos a la utilidad general que en su totalidad trata de sanear la administración única, de ahí que el Estado, no podría expropiarse a sí mismo.

(136) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Págs. 464 y 465.

(137) Cfr. Alvarez Gendín, Sabino, Op. Cit., Págs. 75 y 76.

En contrasentido, en los países con pacto unitario de Entidades - Federativas, el Gobierno Federal puede expropiar bienes pertenecientes al dominio estatal o municipal, puesto que el interés nacional desborda al que pudieran revestir a el de las entidades locales o municipales. Independientemente de que a la creación de la Ley Federal de Expropiación, concurren legisladores representantes de la totalidad de Entidades Federativas, vigilando el interés de sus representados locales; - más en cambio, no es dable la proposición de que un Estado expropie bienes del dominio público de la Federación, pues se crearía un conflicto de interés nacional y regional, en donde desde luego debe prevalecer el primero.

Hasta aquí hemos comentado lo relativo a bienes expropiables, - sin embargo, creemos pertinente precisar las excepciones al respecto, es decir, los bienes no susceptibles de Expropiación.

Encontrando en primer término, que por disposición constitucional, no será expropiable la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, no pudiendo concederse dotaciones agrarias que la afecten. - Así, la fracción V del artículo 27 constitucional, dispone:

"Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

Otra salvedad en cuanto a los bienes expropiables, la constituye el dinero en efectivo. Esta idea es al parecer unánime en la doctrina.

A este respecto, Miguel Acosta Romero ha señalado: "No se pueden expropiar ni los bienes del dominio público ni tampoco podrá expropiarse el dinero. Sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero". (138)

(138) Acosta-Romero, Miguel, Op. Cit., Págs. 232 y 233.

Gabino Fraga, por su parte se expresa en términos análogos:
 "Por lo que hace a los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse, en primer término, que el Estado no puede proceder a la Expropiación de dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio legal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, y por la otra, como la expropiación - da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, la Expropiación dejaría de cumplir su objetivo". (139)

Al igual que en otros casos, en materia expropiatoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha recogido el criterio doctrinal, pronunciándose con respecto al tema en tratamiento, en los siguientes términos:

"EXPROPIACION EL DINERO EN EFECTIVO NO PUEDE SER OBJETO DE LA.

El dinero en efectivo no puede ser objeto de la expropiación, pues sin ésta se substituye el bien expropiado por la indemnización correspondiente, no es jurídico estimar - que una cantidad de dinero que se recibe en efectivo, sea pagada a plazos por medio de la indemnización". (140)

Entonces, son susceptibles de expropiarse:

- a) Desde luego, y sin controversia alguna, los bienes inmuebles.
- b) Los bienes muebles, aun cuando en la práctica, el procedimiento, se encamina a los bienes raíces, que son los que comúnmente ha requerido el Estado. Debiéndose considerar que tales bienes muebles deberán reunir las siguientes características: no fungibilidad, ser únicos y excepcionales y, - además, deben representar un medio auténtico para satisfacer necesidades públicas. No olvidar el carácter eminente-

(139) Fraga, Gabino, Op. Cit., Pág. 385.

(140) (26) Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit., Quinta Epoca, Tomo LXII, Pág. 3036.

Gabino Fraga, por su parte se expresa en términos análogos: "Por lo que hace a los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse, en primer término, que el Estado no puede proceder a la Expropiación de dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio legal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, y por la otra, como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, la Expropiación dejaría de cumplir su objetivo". (139)

Al igual que en otros casos, en materia expropiatoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha recogido el criterio doctrinal, pronunciándose con respecto al tema en tratamiento, en los siguientes términos:

"EXPROPIACION EL DINERO EN EFECTIVO NO PUEDE SER OBJETO DE LA.

El dinero en efectivo no puede ser objeto de la expropiación, pues sin ésta se substituye el bien expropiado por la indemnización correspondiente, no es jurídico estimar que una cantidad de dinero que se recibe en efectivo, sea pagada a plazos por medio de la indemnización". (140)

Entonces, son susceptibles de expropiarse:

- a) Desde luego, y sin controversia alguna, los bienes inmuebles.
- b) Los bienes muebles, aun cuando en la práctica, el procedimiento, se encamina a los bienes raíces, que son los que comúnmente ha requerido el Estado. Debiéndose considerar que tales bienes muebles deberán reunir las siguientes características: no fungibilidad, ser únicos y excepcionales y, además, deben representar un medio auténtico para satisfacer necesidades públicas. No olvidar el carácter eminente-

(139) Fraga, Gabino, Op. Cit., Pág. 385.

(140) (26) Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit., Quinta Epoca, Tomo LXII, Pág. 3036.

mente económico que prevalece en el concepto de utilidad pública. La ejemplificación de esta idea se encuentra en las prevenciones de la fracción IV del artículo 1° de la Ley Federal de la materia.

Así tratándose de bienes muebles fungibles, que se encuentren con relativa facilidad en el mercado y sean susceptibles de reemplazarse en calidad y cantidad, difícilmente puede justificarse una Expropiación, ya que de requerirlos el Estado, sus características darían origen técnicamente a decretar la requisición. Verbi gratia, para colmar las necesidades colectivas a que se refiere la fracción V del artículo 10. del multicitado Ordenamiento expropiatorio.

- c) Derechos reales distintos al de propiedad, que comprendan formas de aprovechamiento parcial o temporal: uso, habitación, servidumbre, derechos de autor y titularidad o derechos sobre registro de patentes y marcas; incluyéndose, -por supuesto, empresas mercantiles y negociaciones industriales.

En general todos los bienes de dominio particular de los gobernados, debiendo concurrir en el bien en cuestión las siguientes circunstancias:

- 1) Por necesidad jurídica y lógica, no debe existir un bien con características, análogas o semejantes en el patrimonio de la autoridad expropiante, o en general del Estado, susceptible de destinarse al fin perseguido.
- 2) Todo bien expropiado deberá tener las características idóneas para satisfacer la necesidad o requerimiento, motivo de la Expropiación. De no ser así, no podrá registrarse adecuación entre causa de utilidad pública y bien afectado, tornándose inconstitucional el procedimiento respectivo.

pues no basta que efectivamente exista causa de utilidad - pública, para afectar la propiedad privada en forma indiscriminada, alegando la satisfacción de aquélla, sino que - debe determinarse objetiva y precisamente las condiciones que hagan inaplazable el destinar precisamente cierto bien para el cumplimiento de las atribuciones del Estado.

Ahora bien, en contraposición a la anterior enumeración, se exceptúan de la actividad expropiatoria:

- 1) Por mandato constitucional la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación (fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Pero sólo como salvedad para la Expropiación con motivos - precisamente agrarios, esto es, que su fin último sea la - integración de los procedimientos de dotación o de restitución porque tratándose de lo que hemos denominado Expropiación genérica motivada en el interés público, social o nacional, esta excepción no opera, pues en un momento dado - aun la producción rural debe subordinarse al interés todo de la Nación.
- 2) De acuerdo al principio de la lógica jurídica, a la doctrina, al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la simple reflexión no se puede expropiar dinero en efectivo.
- 3) Los bienes del dominio público y privado de la Federación, en la inteligencia de que estos se encuentran afectos al saneamiento del interés nacional, que prevalece sobre -- cualquier otro.

III.C. INTEGRACION DEL EXPEDIENTE.

Aun cuando la Expropiación constituye un acto de autoridad soberano y autónomo, al decretarse formalmente y proyectarse a la sociedad, deben haberse sucedido una serie de actos en la esfera de la Administración Activa, encaminados todos ellos a la justificación jurídica y objetiva, palpable en la realidad, lo que implica cumplir con el principio de legalidad.

Uno de estos supuestos formales lo constituyen la integración y tramitación de un expediente tendiente a implementar adecuadamente el procedimiento expropiatorio.

Esta exigencia legal se deriva de la Ley Federal expropiatoria, que en su artículo 3o. ordena que la autoridad expropiante deberá tramitar el expediente de Expropiación.

En efecto, para cumplir con las disposiciones establecidas por la Ley secundaria, la autoridad responsable debe integrar previamente a la declaratoria, un expediente que tiene por objeto determinar y precisar los motivos y circunstancias que hacen aplicable la Ley general al caso concreto, o sea, demostrar fehacientemente y con tan gibilidad, la necesaria afectación de cierto bien, para hacer frente a una causa de utilidad pública.

Capital importancia concedemos al cumplimiento de este requisito legal, pues no debe permitirse que so pretexto del beneficio social, se decreten indiscriminadamente Expropiaciones, ya que aun -- existiendo un requerimiento público, ello no implica que la autoridad administrativa posea omnipotencia expropiatoria, muy por el contrario, todo acto de autoridad, sin excepción, debe estar debidamente fundado y motivado. lo que no representa un obstáculo para el cabal cumplimiento de las atribuciones del Estado, ni aun en circuns-

tancias apremiantes, pues de existir éstas, los motivos son plenamente evidenciables, y en cuanto a la fundamentación, en todo Estado de Derecho, como en el nuestro, siempre existen las causas e instrumentos legales para afrontar eventualidades que ponen en peligro la estabilidad social.

Por ello, debe resaltarse nuestro criterio en el sentido de que no obstante, que la Ley Federal de Expropiación, aglutina diversas - disposiciones obsoletas, en particular su artículo 3o., refleja un - acierto del legislador.

Es claro que en tratándose de Expropiaciones en el Distrito Federal o de competencia federal, el Ejecutivo por conducto del organismo del ramo respectivo, o bien del gobierno local correspondiente, deberá tramitar el expediente. Ahora bien, en términos generales la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, colaborará con la autoridad expropiante, para llevar a cabo la multicitada integración, tal como se dispone en las fracciones I, IV, VI, VIII, XII y XVI del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicho dispositivo en correlación con el primer párrafo del numeral 14 de la -- Ley General de Bienes Nacionales que en lo conducente dispone:

"Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública por parte del gobierno federal corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar - el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa..."

En este supuesto de procedencia legal existen requisitos de seguridad para el gobernado, ya que de no quedar debidamente integrada la justificación y fundamentación expropiatoria, el afectado puede impugnar el decreto correspondiente mediante cualquiera de los medios -

establecidos por la Ley. La Suprema Corte de Justicia a este respecto ha determinado:

"UTILIDAD PUBLICA.

No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad". (141)

Desde luego debe entenderse que las pruebas a que alude la anterior tesis, deben ser preconstituídas y en consecuencia deberán obrar en el expediente de Expropiación, es decir, siendo un prerequisite dicho expediente, la utilidad pública debe quedar plenamente acreditada antes de ejecutar cualquier acto expropiatorio. Asimismo, el máximo Tribunal Federal ha abundado en este sentido de la siguiente manera:

"EXPROPIACION.

Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares sólo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación. Ahora bien, si un ayuntamiento se limitó a afirmar que según el dictamen de los regidores comisionados, era notoria la utilidad pública que concurría en el caso, por que se trataba de construir un mercado público y ampliar un jardín, lo que evidentemente beneficiaría a la población y favorecería a la salubridad pública, pero sin rendir ninguna prueba para acreditar ampliamente esta utilidad, y el quejoso ofreció y rindió diversas pruebas entre ellas la de inspección ocular, mediante la que se demostró fehacientemente, que ya existía un parque o jardín público, y que no había habido aumento de población en general, y de población escolar, en particular, lo su

(141) Apéndice al Semanario Juridical de la Federación. Op. Cit., Pág. 907.

ficientemente importante para justificar la expropiación de sus bienes en beneficio de la colectividad, para ampliar el jardín o construir un mercado, es de concluirse que no se justificó la existencia de una causa de utilidad pública, y el acuerdo expropiatorio dictado en tales condiciones, es anticonstitucional, por contradecir el mandamiento expreso del artículo 27 de la Constitución Federal". (142)

No obstante la indiscutible prioridad que en el procedimiento expropiatorio tiene la integración del expediente, no existe precisión normativa en cuanto a la anticipación con la que debe ser integrado. Tampoco existe disposición que especifique las características formales que deban ocurrir a dicha integración. Igual carencia existe respecto de la naturaleza de los elementos probatorios, que pudieran acreditar los extremos de la autoridad pública, pero desde luego entendemos que son todos aquellos permitidos por la ley y que presenten idoneidad para demostrar la verdadera existencia de la utilidad pública.

En este sentido estimamos que aun sin disposición expresa, se puede inferir en cuanto al tiempo, que no hay más limitación para la integración del expediente, que la propia exigencia que se trate de solventar, con tal de que se haya concluido adecuadamente el expediente. Además, en cuanto a las formalidades de éste, estimamos que se reducen a una relación pormenorizada y objetiva de los elementos que induzcan a la comprobación existencial de la utilidad pública.

(142) Idem, Pág. 638.

III.D. FALTA DE AUDIENCIA DEL AFECTADO EN LA INTEGRACION DEL EXPEDIENTE.

Ha quedado establecida la importancia que reviste la adecuada - integración del expediente expropiatorio, como elemento condicionante del postrer afectamiento de la propiedad privada; debemos ahora, abordar un aspecto íntimamente relacionado con dicho requisito, esto es, la inexistente intervención del sujeto pasivo no sólo en la integración del expediente, sino en todo el procedimiento.

En efecto, esta cuestión es polémica e indiscutiblemente constituye uno de los puntos neurálgicos en torno a la Institución en estudio.

El artículo 14 constitucional dispone:

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

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o - 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 cuanto a la aplicación de esta garantía en el procedimiento expropiatorio, ha surgido una clara división entre los juristas, que deriva en dos corrientes bien definidas: la que propone que en materia de Expropiación, sencillamente no rige la garantía de audiencia; y la que definitivamente entiende aplicable dicha garantía a cualquier forma de privación de la propiedad particular, incluyendo por supuesto a la misma Expropiación.

En cuanto a la primera tendencia doctrinaria, es decir, la que pretende prescindir del derecho de audiencia, sus seguidores se apo-

yan principalmente, en que dicho requisito no se señala ni el artículo 27 constitucional, ni en la Ley Federal de Expropiación, que regula precisamente el procedimiento expropiatorio.

Para precisar esta postura, conviene transcribir los comentarios de diversos juristas, que de cierta manera coinciden dentro de los lineamientos de esta doctrina. Así, Miguel Acosta Romero, a este respecto, señala: "La Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio de que el hecho de que no se de audiencia a los interesados en el caso de expropiación no viola la garantía establecida en el artículo 14 Constitucional, salvo que la Ley de Expropiación hubiese fijado un procedimiento con audiencia previa del interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento..." (143)

El jurista Antonio Carrillo Flores por su parte ampliamente expone: "No es necesario decir que en México no ha sido acogido el pensamiento de Rabasa; simplemente se ha dicho (y la jurisprudencia actual de la Corte, reiterada en el informe del año pasado) que el artículo 14 Constitucional a lo que obliga es a que la autoridad se sujete a la ley aplicada. El artículo 14 según lo ha interpretado la Corte, no fija ninguna limitación fundamental para la autoridad administrativa. ha llegado a tanto la Suprema Corte que en su informe de 1938 reafirma la tesis enunciada a mediados de 1935 de que el artículo 14 Constitucional ni siquiera establece la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo, sino que solamente obliga a la autoridad a sujetarse a la ley.

No hay pues, una garantía específica para la materia administrativa. Esta es la situación actual, consecuencia de la forma como se ha ido eliminando, por las interpretaciones que han prosperado, la aplicación de los preceptos que pudieran constituir una base para la limitación a la autoridad del Estado con apoyo en los preceptos cons

(143) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 233.

titucionales. El artículo 14 tal como la Suprema Corte lo ha interpretado, lo único que establece es la sujeción del acto a la ley - es decir, lo mismo que según diversas jurisprudencias enuncia el 16- pero no da ninguna base ni criterio acerca de como ha de ser esta ley para que tenga el particular los derechos que frente a la Administración se estime que derivan de la estructura jurídica, social y económica de nuestro país. Falta una garantía del particular frente a la Administración..." (144)

El Lic. Gabino Fraga, se adhiere a este sector doctrinario, y al respecto señala: "La Suprema Corte ha sostenido que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, pues el artículo 27 constitucional no establece tal requisito... sin embargo, la propia Corte ha reconocido que cuando la ley respectiva ordene que dentro del procedimiento se dé oportunidad al afectado para que presente sus defensas hay obligación de seguir ese procedimiento... tratándose de la expropiación, el particular no puede exigir que se siga un procedimiento en el que se satisfagan los requisitos y formalidades del procedimiento judicial. La autoridad para determinar en qué caso es necesario permitir el ejercicio de este poder (de expropiación) debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre de estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre los hechos ni ninguna determinación judicial... las partes interesadas no tienen ningún derecho constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la Constitución del Estado clara y expresamente reconozca ese derecho y dicte providencias para respetarlo... El Estado no tiene ninguna obligación de dictar medidas para que una controversia judicial decida la cuestión". (145)

En términos análogos, el Lic. Andrés Serra Rojas, comenta:
"Esta declaratoria se formula sin intervención del afectado, al cual

(144) Carrillo Flores, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1973.
Págs. 86 y 87

(145) Fraga, Gabino, Op. Cit., Págs. 385 y 386.

se notifica por medio del Diario Oficial y se notificará personalmente. Artículos 3 y 4". (146)

De las exposiciones anteriores, podemos resaltar los puntos primordiales en la sustentación de esta teoría de la exclusión del afectado en el procedimiento expropiatorio:

- A.- La Expropiación es cuestión de carácter político; responde a una facultad soberana, estatal.
- B.- Es un requisito que no está contemplado en el artículo 27 constitucional ni en la Ley de la materia.
- C.- La presencia en el mismo artículo 14 constitucional de sus dos últimos párrafos, indica que dicha garantía, sólo se hubiere querido insertar en los juicios de carácter civil o penal.
- D.- Si la Ley reglamentaria prevé cierto procedimiento y la autoridad lo observa, no se viola la Constitución aun cuando dicho procedimiento no de audiencia al afectado.

Desde luego, existe un sector doctrinario que considera que la garantía de audiencia, sí rige en materia administrativa en general y en materia expropiatoria en particular.

El Lic. Noriega Jr. ha sostenido: "Es un error pretender que la administración sólo está obligada a observar el procedimiento establecido en la ley, y que cuando el establecido por ésta no concede una efectiva oportunidad de defensa al particular, no se viola el artículo 14.

El artículo 14 establece que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, y es una garantía individual contra el Poder Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo, de tal suerte que si los dos primeros están obligados a seguir la ley esta, para satisfacer la exigencia constitucional debe consagrar un procedimiento que de efectivas oportunidades de defensa al particular, en un procedimiento que tenga las formas esenciales del juicio... No es exacto que el artículo 14 se refiera sólo a procedimientos judiciales, ya que hablan de juicio de tribunales, porque como lo hemos demostrado por juicio, se entiende todo proceso que se siga ante las autoridades jurisdiccionales como ante las ejecutivas y por tribunales deben entenderse todos aquellos organismos que tienen competencia constitucional para derimir controversias; bástenos, para ello, recordar el caso de las comisiones agrarias y de las juntas de Conciliación y Arbitraje. No es suficiente conceder a los particulares la garantía de legalidad; es necesario, reconocer a estos la garantía y audiencia y exigir que las leyes que se dicten en materia administrativa consignent expresamente y con toda precisión, las formalidades esenciales del procedimiento, o sean los elementos esenciales del juicio, tal y como lo hemos determinado, es decir, es imperativo que se oiga al particular en su defensa, se le reciban las pruebas que ofrece y se dicte una sentencia congruente con las cuestiones controvertidas.

Carece de todo fundamento jurídico la Corte cuando afirma que en materia expropiatoria no rige la garantía de audiencia". (147)

A este respecto, el Lic. Bassols, apunta: "Es indiscutible que todos estamos de acuerdo en cuanto a que si se requiere respetar el Artículo 14 constitucional es indispensable que a un propietario se le prive de sus derechos o posesiones mediante un juicio ante un tribunal en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

(147) Citado por: Rivero Zevada, Antonio, La Garantía de Audiencia en el Procedimiento Administrativo. Tesis U.N.A.M., 1970, Pág. 58.

No es cierto que el artículo 14 exija que el juicio se lleve necesariamente ante los tribunales judiciales, pues no es verdad que só lo sea el poder Judicial quien declare el derecho y fija en una sentencia las condiciones en que una persona puede ser privada de su derecho... Ya que hay la posibilidad de que en el curso del tiempo se transforme el conjunto de medios empleados para declarar el derecho, sin que haya de seguirse de modo perpetuo cierto camino.

Lo que el artículo 14 exige es la pérdida de la propiedad o de los derechos de un individuo pero no deriva de un acto arbitrario de la voluntad de los detentadores del poder... Así las cosas ¿Qué debe entenderse por juicio para los efectos del artículo 14?: El conjunto de medios establecido por la Ley para resolver conflictos y declarar el derecho en cada caso, de modo personal y equitativo". (148)

De gran valor técnico es la opinión del Lic. Manuel del Río González, quien sobre el punto en debate comenta: "Algunos autores argumentan que al no prever el artículo 27 constitucional la celebración de audiencia, no existe tal garantía en el procedimiento expropiatorio; y pretenden justificar el que no se escuche al presunto agraviado, con el argumento de que después de dictada la resolución -- puede interponerse contra ella, el recurso de revocación, y si este -- es desfavorable pueden promover el juicio de amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido criterios variantes, que comprendemos debido a las circunstancias cambiantes en las diversas etapas históricas... No compartimos las opiniones mencionadas, y estimamos que la Ley Federal de Expropiación al no otorgar la garantía de audiencia, es violatoria del artículo 14 constitucional, puesto que tal precepto no establece excepciones y es un principio general de Derecho, que donde la ley no distingue, tampoco su intérprete debe distinguir. A mayor abundamiento el artículo 14 constitucional establece la garantía de audiencia en forma general y

(148) Citado por: Rivero Zevada, Antonio, Op. Cit., Pág. 60

obligatoria para todos los procedimientos y resulta contrario a la hermenéutica jurídica pretender que en cada uno de los siguientes -- preceptos se repita nuevamente la obligación de respetar tal garantía. Es obvio que si el artículo 27 constitucional no menciona la -- garantía de audiencia, es porque ya quedó mencionada en el 14, y no porque constituya una excepción. Recomendamos, que el intérprete de la ley nunca debe afirmar lo que la ley no dice, porque entonces estaría legislando y no interpretando.

Afortunadamente, la Suprema Corte a partir de 1964, rectificó su criterio, en congruencia con el artículo 14. Esta nueva opinión, la encontramos en la Compilación de 1975, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Jurisprudencia No. 339 que dice: *La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de -- previa audiencia para pronunciar la resolución en un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que en ausencia de -- precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los go-- bernados, sin excepción*". (149)

Por nuestra parte consideramos que examinando adecuadamente no sólo los artículos 14 y 27 constitucionales, sino incluso el capítulo en que se radican, es posible inferir, que jurídicamente sí debe permitírsele al sujeto pasivo, se instruya en el expediente relativo a la Expropiación; apoyando esta afirmación en las siguientes consideraciones:

(149) Del Río González, Manuel, Op. Cit., Pág. 281.

- A.- La Expropiación, según se ha afirmado, es un acto de soberanía estatal, sin embargo, la soberanía misma sólo se justifica y explica en función de cumplir y hacer cumplir los fines del Derecho. Y en este sentido aun un acto autónomo y con caracteres de ejecutabilidad, debe dictarse bajo la observancia de ciertas condiciones legales, en este caso, constitucionales, como la prevista en el artículo 14 del máximo Ordenamiento jurídico del país. Es decir, la soberanía también debe interpretarse, como una capacidad estatal de aplicar y dictar las normas conducentes a la obtención del bien común, las que siendo de observancia general, no pueden ser desatendidas ni aun por la Administración Pública, pues ni siquiera los entes estatales pueden evadirse del sistema jurídico general imperante en un estado, que al mismo tiempo les da vida legal y los restringe, por lo que aun revestido de soberanía, el acto expropiatorio, debe respetar a todo gobernado la garantía de audiencia, pues ello no afecta ni disminuye el aura de autonomía estatal, sino por el contrario, la dota de constitucionalidad, toda vez, que el acto soberano no implica desconocimiento de normas constitucionales, sino dentro del marco de las mismas, la posibilidad de aplicarlas al caso concreto, incluso con atributos de coercibilidad.
- B.- El artículo 14 constitucional establece de manera general la garantía de audiencia, que debe respetarse en todo procedimiento o proceso, sin importar su naturaleza o la materia, pues si bien, en sus dos últimos párrafos contiene prevenciones referentes a los juicios del orden civil y penal, sólo constituyen especificaciones normativas que por su importancia aparecen en forma expresa, sin que ello afecte la generalidad y amplio radio de acción de que goza el derecho de audiencia del gobernado frente a cualquier autoridad, ya sea legislativa, judicial o administrativa incluso.

- C.- En complemento de lo anterior, debe establecerse que el -- multicitado artículo 14 no contiene excepción alguna a la garantía de audiencia, pues es un principio general de De recho, que si la ley no realiza distingos, tampoco sus -- destinatarios o intérpretes pueden hacerlo; por ello la -- Ley de Expropiación puede atacarse de violatoria de la -- Constitución, al no prever en sus formalidades la audiencia del afectado.
- D.- Si el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, no establece como supuesto expropiatorio el derecho de audiencia, esto no es excusa para no concederlo al particular, pues si ya lo previene en forma general y obligatorio el 14, es ilógico y constituiría una falta de técnica jurídica pretender que nuevamente se mencione la existencia de esta garantía, en cada uno de los artículos que tutelan -- los derechos fundamentales del ciudadano, toda vez que -- estos no constituyen sino las limitaciones del gobernante frente al gobernado.
- E.- Si el artículo 27 antes citado, no menciona en materia ex propiatoria la garantía de audiencia, no es porque sea -- una excepción a ese derecho, pues de haberlo así pretendido el legislador, lo hubiere consignado explícitamente en dicho numeral, como en el caso del artículo 33 que postula la facultad del Ejecutivo Federal, para hacer abandonar -- del territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, v en consecuencia, sin respetar la garantía de audiencia, a todo extranjero cuya presencia juzgue inconveniente.

- F.- Aun cuando la Ley Federal expropiatoria no contempla la oportunidad del afectado para ser oído, la autoridad expropiante está expresamente obligada por mandato constitucional, que en todo caso está sobre cualquier ordenamiento contrario u omiso, conforme lo preceptúa el artículo 133 de la propia Constitución.
- G.- Las garantías individuales son limitantes de la actividad del Estado frente al particular, tendientes a la conservación y protección de los derechos inherentes y fundamentales del individuo, y por ende, los postulados contenidos en los primeros veintinueve artículos de la Constitución, son oponibles ante cualquier autoridad, de modo que negar que la garantía de audiencia rige en materia administrativa y particularmente en la Expropiación, equivale a negar su generalidad y obligatoriedad, anulando la garantía misma, cosa tan absurda como imposible, pues si bien es cierto que la Expropiación busca el interés común, también lo es que el respeto a las garantías constitucionales constituye un propósito de alto interés social.
- H.- El artículo 14 constitucional, se refiere a la privación de la propiedad privada, debiéndose entender que alude a cualquier tipo de privación, y considerando que el objeto mediato de la Expropiación es precisamente la privación de la propiedad particular, no debe dudarse que la garantía de audiencia sí debe respetarse en el procedimiento expropiatorio.

Debe agregarse desde luego y así lo entendemos, que el interés de las mayorías siempre prevalece sobre el individuo, sin embargo, esto no es razón para desatender las normas fundamentales de nuestro

sistema jurídico. Ahora bien, tal como aparece redactado el artículo 14 de la Constitución, toda Expropiación, debería jurídicamente tener como antecedente no sólo la elaboración de un estudio, que -- justificara objetivamente la existencia de la utilidad pública, sino haber otorgado al afectado la posibilidad de alegar lo pertinente en defensa de sus intereses. Esta exigencia constitucional, implica el aplazamiento de la ejecución administrativa, y comprendemos que ello podría restar eficacia a la actuación de la Administración Pública en tratándose de un apremio o eventualidad de grave repercusión, quizás de la Nación misma, e incluso podría en cierto momento paralizar la actividad estatal al no contar con los medios -- idóneos para contrarrestar cierta emergencia. Entonces, cómo sortear con eficacia y eficiencia las necesidades públicas, si debe agotarse un procedimiento que implica dilación probatoria y resolutoria. Es deseable considerar la conveniencia de un proceso sumario. Esta solución se ha instituido constitucionalmente en Venezuela.

Sin embargo, para casos de verdadera emergencia y apremio nacional, podría reformarse el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo, para incluir en su texto una salvedad al principio de -- que nadie puede ser privado de sus propiedades sino mediante juicio. Esta excepción podría especificarse tratándose de Expropiaciones por causa de utilidad pública cuando se fundamentaran en requerimientos inaplazables, o verdaderas emergencias nacionales, o bien, eventos de repercusiones catastróficas para la comunidad, situaciones en las que no sería necesario oír previamente al afectado; y toda vez, que dicha excepción al principio de audiencia estaría contemplada en la propia Constitución no existiría violación a este Ordenamiento.

Ahora bien, la salvedad podría insertarse igualmente en el artículo 27 en su párrafo segundo: las expropiaciones sólo podrán

hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, respetando en el seguimiento del procedimiento administrativo correspondiente, la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 de esta misma Constitución, salvo que exista una situación que ponga en peligro la estabilidad de la sociedad o la de sus instituciones o represente un grave apremio para la comunidad, casos en los que no será necesario oír previamente al afectado.

Cualquiera que sea el sistema que deba adoptarse para salvar el problema técnico, en relación con la garantía de audiencia en la Expropiación, deberá encausarse de tal manera que cumpla esta última con su objeto inmediato: colmar la utilidad pública. Ello equivale a que la autoridad al solicitar al Ejecutivo la emisión del decreto expropiatorio, hubiere demostrado la existencia de una verdadera causa de utilidad pública, así como la objetiva aplicación del bien afectado a la satisfacción de la necesidad de que se trate. De lo contrario, podría obstruirse la satisfacción de los requerimientos públicos cuando el afectado impugnara en vía administrativa o mediante juicio de garantías, el acto expropiatorio, obteniendo la suspensión del mismo y por consecuencia inhibiendo la atención de la causa motivante de la Expropiación. Ello acontece con relativa frecuencia en nuestro país, llegando no sólo a interrumpir sino a impedir de manera definitiva, la ejecución del acto expropiatorio, cuando la Justicia de la Nación ampara y protege al quejoso.

III.D.1. JURISPRUDENCIA APLICABLE

La más de las veces, sobre todo en las primeras dos décadas que siguieron a la promulgación de la Ley Federal de Expropiación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se inclinó a considerar que en materia administrativa, y en particular, en la integración del expediente expropiatorio, no debía regir la garantía de audiencia. Sin embargo, posteriormente el propio Organismo Federal, ha emitido jurisprudencia en el sentido opuesto, lo que ha originado la polémica que en nuestro Orden Jurídico existe sobre el particular.

Esta indefinición en el criterio de la Justicia Federal, debe erradicarse pues la aplicación oscilante de los diversos criterios que se han erigido alrededor de la garantía de audiencia en la Expropiación, menoscaban la estabilidad y seguridad jurídica que debe caracterizar a la propiedad privada, aún cuando su corte sea social, y todavía más dicha indeterminación resta eficacia al contrapeso que teóricamente debe existir entre Poder Ejecutivo y Judicial. Así pues, con relación a la garantía de audiencia en materia administrativa es oportuno revisar las siguientes tesis y jurisprudencia defnida:

"EXPROPIACION, LA GARANTIA 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 Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental". (150)

"EXPROPIACION. GARANTIA DE AUDIENCIA.

Comprobado que el quejoso tiene la posesión del terreno que adquirió mediante cesión de derechos de censo enfiteutico, respecto de que fué decretado expropiación, y no demostrado por la autoridad responsable que lo haya oído previamente a la emisión de los actos reclamados,

ello no basta para otorgar el amparo por violación a la garantía constitucional de audiencia". (151)

En efecto, pareciera que ante las categóricas interpretaciones - hechas por el máximo Tribunal Federal, se hubiera extinguido la incertidumbre respecto a si debe regir la garantía de audiencia en materia ex - propiatoria, concluyéndose al tenor de los anteriores pronunciamientos, en forma negativa.

Sin embargo, también existe jurisprudencia y tesis relacionadas en sentido inverso:

"ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS, NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ESTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES - CONSAGRADAS POR EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, - de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a obsevar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental". (152)

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY - EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.

La circunstancia de que no exista en la ley aplicable - precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados - la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad -

(151) Idem.

(152) Idem, Pág. 627.

de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo - del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción". (153).

(153) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1975.
Op. Cit., Pág. 569.

III.E. DECRETO EXPROPIATORIO.

El artículo 27 constitucional en su fracción VI, párrafo segundo determina:

"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..."

En efecto, la autoridad administrativa debe declarar la Expropiación de cierto bien, y esta declaración debe reunir determinados requisitos y características para constituirse en el cauce legal idóneo de la Institución en estudio.

La Ley Federal de Expropiación en su artículo 4o, al respecto señala:

"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..."

De lo anterior resulta que la declaratoria de Expropiación debe emitirse mediante un acuerdo, sin embargo, generalmente al referirnos al acto expropiatorio se emplea el término decreto.

Aun la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha utilizado indistintamente ambas expresiones, así se aprecia en un sinnúmero de tesis y jurisprudencias que el máximo Órgano Judicial ha sustentado en relación a la Expropiación.

A efecto de precisar el término adecuado para denominar a aquella resolución, decisión o determinación de expropiar, es oportuno analizar el significado de cada término.

En relación al acuerdo deben observarse las siguientes consideraciones:

Acuerdo, es un vocablo derivado del Latín, acordeum que significa unidad en la voluntad, concierto y conformidad de ellas.

Rafael De Pina al respecto señala:

"Resolución adoptada por un tribunal u órgano administrativo. Punto de coincidencia en relación con un conflicto de intereses de carácter privado. Expresión de la voluntad respecto a la conclusión de un determinado acto jurídico..." (154)

De modo que en nuestra ciencia a la expresión, acuerdo se le asignan diversos significados:

- a) Expresión de voluntad de un órgano.
- b) Conformidad de voluntades.
- c) Resoluciones de trámite dictadas por un juez o a solicitud de las partes.

Ahora bien, en Derecho Administrativo, se entiende acuerdo, como la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia -- que se hace saber al inferior generalmente por escrito. Su fundamento radica en los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativa, así como en los poderes de decisión, mando y revisión. No revista forma específica alguna.

(154) De Pina, Rafael, Op. Cit., Pág. 55.

Refiriéndose a la segunda expresión, es decir, el decreto, podemos señalar que es un vocablo derivado del Latín, decretum, e implica la decisión del jefe de Estado, su gobierno o juez, sobre cualquier materia o negocio. Se aplica a decisiones de carácter político o gubernativo, entre las que aparecen las económico coactivas.

Marienhoff, afirma que decreto es toda decisión, disposición o mandato de autoridad superior de un poder u órgano administrativo y en especial del Jefe de Estado.

Andrés Serra Rojas al respecto señala:

"El decreto concreta, particulariza o individualiza el campo de su aplicación, en tanto que la ley extiende o aumenta el campo de su aplicación". (155)

Sobre esta misma cuestión Rafael de Pina precisa: "DECRETO. Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública. // Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes. // Resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite (Art. 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal)" (156)

Ampliando lo anterior debe apreciarse que en el Derecho Público existen:

- a) Decreto legislativo. Artículos 70 y 72 constitucionales.
- b) Decreto administrativo. Artículo 89, fracción I y 92 constitucionales.
- c) Decreto Judicial. Artículo 79, fracción I, 89 y 90 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

(155) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Tomo I, Pág. 198

(156) De Pina, Rafael, Op. Cit., Pág. 207.

En nuestro país la práctica legislativa y administrativa, indistintamente denominan decretos, a leyes o actos del Congreso que no lo son, por ejemplo, un permiso para uso de condecoración extranjera.

Por decreto del Ejecutivo, se entiende, la decisión expresada - en un acto administrativo puro y simple, dictado con arreglo a las facultades establecidas en la Ley para crear situaciones jurídicas concretas, diferencia social con la Ley, e implica cierta formalidad y publicidad, para conocimiento y seguridad de los destinatarios.

En base a las ideas que se han expresado, puede inferirse: Con frecuencia afirmamos que el Ejecutivo ocurre al procedimiento ex propriatorio fundamentando su intervención en el artículo 89, fracción I de la Constitución que establece:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en esfera administrativa a su exacta observancia;"

En efecto, es atribución del Ejecutivo Federal proveer en la es fera administrativa, esto es, emitir proveídos, los que constituyen decretos.

Establecimos ya que el acuerdo administrativo es una decisión de un Organismo Superior que se comunica al inferior para acatar principios de coordinación, flexibilidad y eficacia en la actuación de la Administración Activa, no siendo necesario atender a formalidad alguna e implicando desde luego, un concierto o unidad en la voluntad y actividad de los entes administrativos.

En cambio, el decreto es un acto administrativo esencialmente formal, que conlleva la decisión de un órgano revistido de cierta - competencia, concluyendo en la creación de situaciones jurídicas concretas, o sea, aplicando la ley general al caso concreto.

Por todo ello, se concluye que aun cuando la declaratoria de Expropiación sobreviene de un acuerdo inter órganos de la Administración Pública, éste y aquélla deben concretarse jurídicamente al través de un decreto, dando así formalidad, publicidad y constitucionalidad al acto expropiatorio. Por lo que es conveniente depurar la terminología empleada en algunas disposiciones de la Ley Federal de Expropiación, que hace mención al acuerdo expropiatorio.

La Ley General de Bienes Nacionales, si utiliza adecuadamente, según lo entendemos, la expresión decreto, tal como se aprecia en el artículo 14 de dicho Ordenamiento.

Ahora bien, este decreto expropiatorio debe estar rodeado de -- ciertas circunstancias que lo tornen legal en cada caso.

Es evidente que su origen constitucional es la anteriormente citada fracción I del artículo 89 de la Constitución y desde luego, -- esta disposición se correlaciona con el artículo tercero de la Ley Federal de Expropiación que prevé:

"El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los te rritorios correspondientes, ... hará la declaratoria -- respectiva".

Otro Ordenamiento que regula la emisión del decreto administrativo y, por consecuencia, la del expropiatorio, es la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal, así, en su artículo 12 dispone:

"Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

No basta con que el decreto respectivo se encuentre emitido en base a las facultades específicas que para cada caso se otorgan a la Administración Pública en la Constitución y Leyes secundarias, pues es un requisito constitucional complementar el llamado refrendo ministerial. El artículo 92 constitucional dispone:

"Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes -- del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

De tal suerte que para poder ejecutar la Expropiación, el decreto debe asignarlo el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo, del ramo, según el objeto o entidad a que se destine el bien afectado.

La Ley General de Bienes Nacionales reproduce este principio -- constitucional, al determinar que el decreto expropiatorio deberá -- llevar siempre refrendo del titular de la dependencia que haya determinado la utilidad pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología, pudiéndose apreciar esta prevención en el segundo párrafo del artículo 14 del Ordenamiento legal en cita.

Debe advertirse que cuando la causa o motivo del decreto no se encuadre en la competencia determinada y específica de alguna dependencia en particular, corresponderá al Secretario de Gobernación -

ejercer el derecho de Expropiación y por consecuencia, también le competirá la tramitación del expediente conducente, así como la firma del citado decreto. Ello se deriva del artículo 27, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es evidente que un decreto de Expropiación que no cumpla con el refrendo ministerial, no sólo será legalmente innejecutable, sino in constitucional.

Los requisitos legales del decreto expropiatorio, no se agotan con la obligación ministerial de refrendarlo, su publicidad, también condiciona su legalidad. Es necesario publicar este decreto en el "Diario Oficial" de la Federación, tal como lo previene el artículo cuarto de la Ley Federal 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..."

Asimismo, son disposiciones concurrentes a este respecto las -- fracciones II y III del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que encomiendan al Secretario de Gobernación la publicación de las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, o el Presidente de la República, así como la publicación del "Diario Oficial" de la Federación .

De modo que cualquier decreto que no se publique en la forma indicada, por más finalidad social que persiga, importará desacato a la Ley de la materia, y en consecuencia una violación a las garantías constitucionales, al no cumplir con una formalidad esencial del procedimiento establecido para la Expropiación. Así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"AYUNTAMIENTOS, FACULTADES DE LOS

El hecho de que una ley local autorice a los ayuntamientos, ...no autoriza a dichas autoridades para que de -- una manera arbitraria, dicten y ejecuten el establecimiento de dichos mercados; pues tratándose de propiedades particulares si estiman las autoridades que por virtud del interés público debe establecerse un mercado en las referidas propiedades deben proceder conforme a la ley de la materia; pues de no hacerlo así violan en --- contra de los particulares de quienes se trate, las garantías constitucionales". (157)

Puede indicarse que en términos generales los requisitos formales -- antes comentados sólo constituyen parte de la legalidad de la emisión del decreto; para que ésta se perfeccione, debe notificarse personalmente al afectado el contenido de la declaratoria, en términos del -- artículo cuarto de la Ley de Expropiación:

"... y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá --- efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial de la Federación".

Por notificación debe entenderse el medio legal por el cual se da a conocer a las partes una resolución, en este caso, administrativa. La notificación personal ha de hacerse al interesado, a su representante en su casa habitación o asiento principal de sus nego--- cios, y en todo caso debe hacérsele llegar copia íntegra y autorizada del decreto que se comunica.

La ley de la materia, no regula lo relativo a las notifica--- ciones, por lo que éstas deberán apegarse al reglamento interno de la autoridad expropiante, y en todo caso al capítulo III del título séptimo del Código Federal de Procedimientos Cíviles.

Cuando se ignore el domicilio del afectado, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el "Diario Oficial" de la Federación. Lo que no elimina la posibilidad de dejar en estado la indefensión al interesado. Además, la Ley no precisa qué lapso debe obrar entre cada publicación.

Es importante que el afectado se imponga a la brevedad posible del decreto expropiatorio, si bien debería estar instruido en el procedimiento desde la integración del expediente. El notificar al particular de la afectación, es un requisito no sólo jurídico, sino lógico y de elemental justicia para el gobernado ante un acto soberano, que no siempre es definitivo ni ajustado a Derecho. Entendiéndose que la notificación constituye a la vez la oportunidad de impugnar la afectación de la propiedad privada.

Desde nuestro punto de vista los efectos de la notificación personal al sujeto pasivo de la relación expropiatoria, son los siguientes:

- a) Cumplir con el requisito establecido en la Ley correspondiente, permitiendo al afectado enterarse del acto de soberanía.
- b) Iniciar el plazo a que se refiere el artículo 5o. de la Ley de la materia, para la interposición de recurso administrativo de revocación contra la declaratoria conveniente.
- c) El inicio del cómputo de los cinco años a que se refiere el artículo 9o. de la Ley expropiatoria, en relación al ejercicio del derecho de reversión.

- d) Se inicia el cómputo de los diez años que tiene de plazo la autoridad expropiante, para enterar el monto indemnizatorio, de acuerdo a la Ley Federal de Expropiación.

- e) Asimismo, inicia el término concedido al particular afectado, por la Ley de Amparo para la interposición del juicio de garantías.

Con relación a la necesidad de notificar personalmente al sujeto afectado por un acto expropiatorio, la Suprema Corte de Justicia ha confeccionado la siguiente jurisprudencia:

"EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE

La notificación de las declaraciones de expropiación - debe hacerse personalmente, y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se haga por medio del periódico oficial".
(158)

III.F. AVALUO DEL BIEN EXPROPIADO PARA EFECTOS DE INDEMNIZACION Y CONSIDERACIONES PERTINENTES.

El segundo párrafo del artículo 27 constitucional, dispone:

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

La Suprema Corte de Justicia, ha implementado el siguiente criterio entorno a los elementos esenciales de la Expropiación:

"EXPROPIACION

Para que la propiedad privada pueda expropiarse se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exiga; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta, y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías".
(159)

En el capítulo anterior, establecimos la necesaria presencia de la indemnización para perfeccionar la constitucionalidad de la actividad estatal expropiatoria, pero no basta con que nazca el derecho del gobernado a ser indemnizado, por el contrario, estimamos que para que la Expropiación además de justificada sea justa, debe realizarse de tal modo que no sólo logre sanear una necesidad pública, -- sino compensar en la medida de lo materialmente posible el patrimonio afectado, para que aunado a la pérdida involuntaria de un bien, no aparezca un monoscabo importante en la totalidad del patrimonio particular.

Es indiscutible la prevalescencia del interés plural sobre el singular, pero es deseable y lógico, que el daño ocasionado al particular al aplicar este postulado social, no vaya más allá del estrictamente necesario para atender los requerimientos de utilidad pública.

Sin embargo, pareciera que el legislador no lo consideró así, - dado la forma que constitucionalmente estableció para fijar el monto indemnizatorio, sistema que a la postre adoptó la Ley secundaria relativa. Así podemos apreciar en la parte conducente del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional:

"...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..."

Por su parte la Ley Federal de Expropiación en su artículo 10, reproduce la disposición constitucional transcrita sin cumplir en - este sentido con el cometido de la Ley reglamentaria.

En principio, el monto de la indemnización se fija de acuerdo a la cantidad que como valor fiscal del bien afectado, esté registrado ante la autoridad hacendaria. Esto implica un problema social en dos sentidos. En general es relativamente bajo el valor que el Catastro otorga a los bienes registrados, pero ello beneficia a los -- particulares cuando en calidad de contribuyente tiene que cumplir -- con la obligación derivada de la fracción IV del artículo 31 constitucional; sin embargo, no es así cuando se trata de fijar la indemnización, en cumplimiento de la garantía postulada en el segundo párrafo del artículo 27 de la propia Carta Magna, ya que el valor catastral nunca corresponde al valor real o comercial, pues el monto registrado, decididamente es inferior.

Este planteamiento implica un problema de dos alternativas, con efectos inversamente proporcionales en la sociedad, pues o se paga más impuesto, o se acepta la posibilidad de recibir como indemnización una cantidad incluso menor a lo erogado por la adquisición del bien expropiado.

El hecho de que el valor catastral sea más bajo en general, que el real, y la conveniencia social de ello, es motivo de un amplio y complejo estudio esencialmente fiscal, pero en todo caso, el impuesto derivado de la propiedad, al igual que todos los demás, deberá es tar regido por dos principios: equidad y proporcionalidad.

Ahora bien, no existe razón técnica para dar el mismo tratamiento a una obligación y a una garantía aun cuando ambas sean constitucionales. Además, existen diferencias substanciales entre impuesto y Expropiación: "En términos generales el impuesto es la parte de la riqueza que deben dar los particulares al Estado para cubrir los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan -- las leyes; el particular no recibe prestaciones concretas y específicas a cambio de los impuestos. tiene que pagar estos siempre que su situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, por ejemplo una persona que percibe salarios gravados, los pagará durante todo el tiempo que trabaje.

En la Expropiación la transferencia de la propiedad es sobre determinados bienes concretos y es un sólo acto, no es una carga fiscal que se distribuya proporcional y equitativamente entre muchos -- sujetos pasivos, el particular siempre recibe indemnización a cambio". (160) misma que no tiene por qué sujetarse a una tabulación que el propio Estado concluye, pues son valuadores de la Tesorería quienes asignan determinado valor a un bien, para posteriormente determinar el monto del crédito fiscal; entonces resulta que el Estado decide cuánto vale un bien e indemniza de acuerdo a su decisión, sin considerar circunstancias que gravitan alrededor del valor de la cosa expropiada.

En este orden de ideas debe de considerarse lo que implica una indemnización. En nuestro concepto, indemnizar es ante todo, extir-

guir cualquier daño o perjuicio, lo que se logra al restituir las cosas, condiciones o situaciones al estado que guardaban con anterioridad al hecho jurídico (*Latu Sensu*), que las modificó en demérito del patrimonio que integran. Y cuando ello no sea posible debe cubrirse al efecto el monto del daño y los perjuicios. Es decir, por indemnización debe entenderse la reparación integral del daño.

Hemos establecido que por razones obvias no se puede indemnizar restituyendo las cosas al estado que guardaban anteriormente al decreto expropiatorio.

En cuanto a indemnizar entregando un bien de la misma especie y calidad al afectado, asentamos anteriormente, que si es posible en -- términos de la Ley General de Bienes Nacionales. Pero aun en este su puesto, el Estado atendiendo al valor catastral entrega un monto infe rior al del valor real, con lo que no quedarían las cosas en el estado que guardaban, pues subsistiría un detrimento patrimonial del sujeto pasivo, por la diferencia de valores entre el bien afectado y el entre gado a cambio.

En el supuesto de indemnizar de la manera más usual, o sea entre gando cierta cantidad de dinero, el problema no es distinto, la dife rencia entre valor fiscal y comercial o real aparece como fenómeno ne gativo en el resarcimiento del afectado. Por ello, creemos que la in demnización constitucional debería siempre ajustarse a lo que denominaremos (reparación integral).

En esta reparación debe comprenderse según lo entendemos, tanto el valor del bien expropiado, que sería la reparación del daño, como el monto que importe la reparación del perjuicio que pudiera ocasionarse con motivo de la Expropiación. Es decir, el concepto de indemnización debe comprender el valor objetivo del bien afectado, tan só-

lo como una parte del monto indemnizatorio, complementándolo con la reparación de los perjuicios que sobrevengan como consecuencia directa e inmediata de la afectación.

En efecto, la indemnización debe implicar una reparación integral seccionada en dos planos perfectamente diferenciables. Siendo el primero la cobertura del valor objetivo del bien expropiado. Adviértase -- que también hemos manejado expresiones como valor real y valor comercial, pero éstas abrigan cierta vaguedad, de ahí que adoptemos la expresión de valor objetivo, concepto en el que no deberán tomarse en cuenta circunstancias personales, consideraciones afectivas o expectativas de ganancias no comprobables o puntos de vistas subjetivos, integrándose tan sólo por elementos que verdaderamente determinen el valor de un bien, tales como su ubicación, calidad, cantidad, cotización de la especie en el mercado, valor invertido para su mantenimiento, costo estimado para adquirir un bien similar y el uso a que naturalmente está destinado. Infiriéndose que en valor objetivo se incluye al real y al comercial, con lo que tratamos poner coto a complicaciones terminológicas.

Con respecto al segundo plano de la reparación integral, es decir, la cobertura del perjuicio, éste podría o no sucederse en la realidad, ya que para exigir esta parte de reparación al Estado, los perjuicios deben constituir una consecuencia directa e inmediata del decreto expropiatorio, situación que generalmente acontece al afectar la propiedad privada.

Así, entendemos por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, en el caso concreto, la privación de la propiedad; y por perjuicio la privación de cualquier ganancia ilícita que debería haberse obtenido de no sucederse el hecho generador, o sea, la Expropiación.

En apoyo a la idea de que el derecho de propiedad privada, quede garantizado a través de una reparación integral patrimonial y no únicamente por una indemnización basada en el valor fiscal, pueden esgrimirse las siguientes consideraciones:

- I) Efectivamente, la Constitución ordena, que para expropiar, debe existir una causa de utilidad pública que así lo reclame y que medie una indemnización. Pero no puede estimarse - que pagando un valor en la realidad inferior, al del bien expropiado, se indemnice cabalmente al sujeto pasivo, y en este supuesto, no existiría verdadero cumplimiento del principio constitucional; recuérdese el concepto postulado de indemnización.

- II) Aun pagando el valor objetivo del bien expropiado, la devaluación de la moneda siempre actúa negativamente en el patrimonio resarcido, problema que se agrava, al pagar tan sólo - el valor fiscal, pues otorgar por un bien sólo un porcentaje de su valía real, aunado a la pérdida de poder adquisitivo - de la moneda, derivamos, aritméticamente, en la imposibilidad de adquirir un bien de las características del afectado, si sólo se desea disponer de lo obtenido como indemnización catastral para una nueva adquisición, todo ello, sin considerar fenómenos económicos correlativos, como inflación y plusvalía.

- III) La tasación fiscal o catastral, no corresponde al valor de - la moneda mexicana, pues la celeridad con que languidece el poder adquisitivo del peso, torna verdaderamente raquítico - cualquier reavalúo que practique la autoridad.

Existe además un considerando que por su naturaleza, se opone automáticamente a que una indemnización se base en el valor fiscal. La Ley concede un plazo hasta de 10 años para cubrir la totalidad de la indemnización. Este argumento también justificaría que el Estado expropiador pagase perjuicios al sujeto pasivo.

Ahora bien, hemos afirmado que para indemnizar verdaderamente, se requiere reparar integralmente el patrimonio afectado y que ello, implica además de extinguir el efecto del daño, cubrir el perjuicio sobrevenido del mismo, más deseamos dejar bien claro que debe nacer tal derecho para el particular, sólo cuando demuestre que la privación de su propiedad le ha impedido obtener cierta ganancia lícita, como consecuencia de haber perdido parte de sus bienes. Recordemos que un bien vale, no sólo por el uso que puede dársele y el trabajo invertido en él, sino también, por lo que produce o es capaz de producir, y por las perspectivas económicas que ofrece a su titular, pues al expropiar se extirpa -- del patrimonio particular, la percepción legítima de frutos civiles industriales o naturales que pudiera estar obteniendo el propietario afectado. Todo ello conforma en nuestro concepto el valor objetivo de un bien.

Pero si no se acreditó fehacientemente el perjuicio como consecuencia inmediata y directa de la Expropiación, bastará con que el Estado cubra el daño ocasionado para que el patrimonio particular se estime -- verdaderamente resarcido, y se tenga por cumplido el mandato constitucional en lo relativo a la indemnización.

Es decir, no podemos pensar que en todos los casos la autoridad expropiante esté obligada a pagar perjuicios, porque esto puede redundar en una forma injustificada de obtener ganancias adicionales para el gobernado, en detrimento del presupuesto gubernativo, convirtiéndose en -- una ventaja particular a costa del interés público y en mero postulado la prevalecencia de las necesidades comunitarias sobre las individuales.

Existen una segunda y tercera hipótesis previstas en la Constitución y en la Ley secundaria, para estimar el monto de la indemnización, esto es:

"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 rentísticas".

En cuanto al exceso de valor o disminución que hubiere sufrido la propiedad expropiada, es un acierto del legislador acudir al juicio pericial, pues así como el primer sistema de valuación lo consideramos inapropiado, debe aceptarse que una resolución judicial es deseable -- cuando el afectado se considera agraviado. Además, cobra gran importancia la intervención judicial, cuando se trata de un avalúo excesivo, pues ya establecimos que no debe beneficiarse ilegalmente a un particular a costa del interés público. Esta posibilidad de obtener el avalúo mediante juicio pericial entraña una acción del Estado, para de mandar la disminución del valor fijado en las oficinas rentísticas, ya que existe la posibilidad de que un bien estuviera sobrevaluado fiscalmente. Lo que es motivo para que la autoridad expropiante pretenda -- ajustar a la realidad el monto indemnizado.

En cuanto a la tercera hipótesis, o sea, la inexistencia de un valor catastral del bien afectado, supone en principio un sistema equitativo al delegar la determinación, a la autoridad judicial, en todo caso el juzgador deberá apejar su resolución a lo que hemos llamado reparación integral del patrimonio afectado.

En cuanto al proceso a seguirse en el juicio pericial, nos remitimos a los comentarios vertidos en el capítulo anterior, al referirnos al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Consideramos que la determinación del monto indemnizatorio derivada de un juicio pericial y resolución judicial, es el sistema más justo y equitativo, porque da a ambas partes la oportunidad de ser oídas en juicio. A mayor abundamiento, la igualdad de los litigantes en el procedimiento, es un principio capital de la Teoría General del Proceso que garantiza que la sociedad, a través de la Administración Pública, no erogue sino lo estrictamente necesario, y el gobernado no deje de recibir una cantidad que realmente lo resarsa de los daños y los posibles perjuicios sufridos en su patrimonio con motivo de la Expropiación.

Por todo ello, debe propugnarse porque se elimine el primer supuesto constitucional para fijar el monto de la indemnización. Esto es, el que tiene como base la cantidad que como valor fiscal del bien afectado figure en las oficinas catastrales o recaudoras.

Concluyendo, la Constitución al permitir la Expropiación con el supuesto de la indemnización al afectado, garantiza que al transformar se un derecho real en un derecho personal o crediticio, se mantenga económicamente inalterable el patrimonio del sujeto pasivo; entonces la Expropiación es una potestad que tiene como uno de sus presupuestos reparar íntegramente, en la medida del daño, la esfera económico jurídica a la cual debe sustraérsele determinado bien.

Al otorgarse una indemnización con las características mencionadas, se evitará un número amplio de inconformidad y posibilidades de suspensión de la ejecución expropiatoria, mediante el juicio de amparo. Porque aun cuando el acto expropiatorio persiga fines sociales, el afectado difícilmente no lo impugnará, al considerar que además de habersele desposeído de su propiedad, se le pretende indemnizar con un monto muy inferior al del valor objetivo del bien en cuestión. Lo que acontece generalmente al valuar un bien en base a registros catastrales.

III.G. RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION EN LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACION.

No en todos los casos, los actos de autoridad son perfectamente legales; en ocasiones pueden calificarse de anticonstitucionales, por ello, la actuación de la Administración Pública Activa, está sujeta a las objeciones que formalmente formulen los destinatarios de dichos actos.

Así, la Expropiación no es una salvedad en este sentido, la Ley Federal de la materia, prevé la posibilidad de impugnar la declaratoria expropiatoria al través de un recurso de revocación.

Es pertinente establecer el significado genérico de la expresión recurso. Usualmente se entiende (recurso) como el medio por el cual se pretende dar un nuevo camino o curso a un procedimiento o acto mediante una resolución.

El diccionario define a la expresión en cita como: "Acción y efecto de recurrir... vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde sa lió... Derecho de solicitar la modificación de una resolución judicial o administrativa, ante la misma autoridad que la dictó o ante otra establecida por la ley a esos efectos. Constituye una garantía contra la posibilidad de errores..." (161)

Por su lado, el Lic. Eduardo Pallares, al respecto señala: "La palabra recurso tiene dos sentidos, uno amplio y otro restringido y propio. En sentido amplio, significa, como ya se dijo, el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución... obtenga su revocación, modificación o nulidad. En sentido más restringido el recurso presupone que la revocación, rescisión o nulidad de la resolución estén encomendados a tribunales de la instancia superior". (162)

(161) Diccionario Enciclopédico Bruguera. Op. Cit., Tomo XIV. Pág. 1726.

(162) Pallares, Eduardo, Op. Cit., Pág. 681.

En relación a la Ciencia en tratamiento, el jurista Rafael de Pina, expresa: "RECURSO ADMINISTRATIVO. Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, le causen algún agravio". (163)

Así pues, se afirma que todo recurso es en realidad, un medio de impugnación, siendo aquél la especie y este último el género. La peculiaridad que singulariza a todo vehículo de impugnación, es aquella -- pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de ciertas clases de actos jurídicos.

El recurso, técnicamente, es un medio de impugnación intra-procesal, en el sentido de que existe y se origina dentro del seno mismo -- del procedimiento, ya sea como re-examen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa o instancia del mismo procedimiento. (164)

Enderezando nuevamente esta serie de definiciones a la Ciencia administrativa, puede afirmarse que el recurso de esta especie, es una -- defensa legal otorgada al particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano, para que lo revoque, anule o reforme, una vez comprobada su ilegalidad o inoportunidad. (165)

De las anteriores definiciones se desprende que el recurso presupone la existencia de los siguientes elementos:

- A) La existencia de una resolución administrativa que lesione -- los intereses de un particular.
- B) Un plazo para la interposición del recurso.
- C) La autoridad ante quien debe interponerse.

(163) De Pina, Rafael, Op. Cit., Pág. 416.

(164) Cfr. Gómez Lara, Cipriano, Op. Cit., Pág. 326.

(165) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., Tomo 2, Pág. 557.

- D) Un procedimiento, y
- E) La obligación de la autoridad competente de emitir una resolución debidamente fundada y motivada.

En virtud de que la Ley Federal de Expropiación, prevé en favor del sujeto pasivo el recurso de revocación, debemos igualmente establecer lo que implica este último término.

Revocar es, "dejar sin efecto una concesión, un mandato o resolución... Apartar, retraer, disuadir a uno de un designio... Incluir o pintar de nuevo..." (166)

En cuanto a revocación se entiende como: "Acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta del que ha otorgado en favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral... El recurso de revocación.. es un medio de impugnación utilizable contra los decretos y autos no apelables, cuya decisión compete al juez que lo dictó..." (167)

En términos concretos debe entenderse por revocación, la decisión emitida por una autoridad, proyectada a la extinción de cierto acto.

En consecuencia, el recurso de revocación se interpone contra un acto que afecta la esfera jurídica de un individuo siempre que dicho acto provenga de una autoridad; la petición hecha en este sentido debe fundarse en la ilegalidad, manifestando el no cumplimiento de las exigencias y supuestos establecidos en la ley para el caso.

La facultad otorgada a la Administración Pública para revocar sus propias determinaciones, encuentra su justificación en el deber de toda autoridad de emitir resoluciones que busquen la satisfacción del in

(166) Diccionario Enciclopédico Bruguera, Op. Cit., Tomo XIV, Pág. 1753.

(167) De Pina, Rafael, Op. Cit., Págs. 416 y 438.

terés público, y de acuerdo al marco determinado por el sistema jurídico correspondiente. De no ser así, es posible legalmente, y debe en todo caso, rectificarse el acto que no cumpla por las características citadas.

Doctrinariamente se considera que la revocación puede ser promovida por el propio órgano emisor, si tiene facultades para ello, o bien por el superior jerárquico, en estos casos, la revocación se denomina directa. Es indirecta, cuando la promueve el afectado, o todo aquél - que tenga un interés legítimo si la ley lo tolera.

El órgano administrativo que sea competente para substanciar el - recurso de revocación, debe examinar y reconsiderar la emisión del acto impugnado, para emitir una resolución debidamente fundada y motivada.

Ahora bien, el artículo 5o. de la Ley Federal de Expropiación señala:

"Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

Desprendiéndose de la disposición citada que deben ser precisamente los propietarios afectados, quienes interpongan el recurso, sin que se prevea la revisión de oficio. Tampoco se considera la posibilidad de que una persona distinta al propietario esté legitimada para ser el promovente, sin embargo, consideramos que en ciertos casos habría legitimación activa si se han afectado derechos protegidos por la Constitución, verbigratia, en el caso en el que la Expropiación afecte derechos usufructuarios.

El término para la interposición del recurso de revocación, es de quince días hábiles, contados a partir de la notificación personal que se haga al afectado. Conforme al artículo cuarto de la Ley expropiatoria, la segunda publicación del decreto en el "Diario Oficial" de la Federación, surtirá efectos como si se tratara de una notificación personal, a partir de dicha publicación, y en ese momento debe iniciarse el cómputo para la interposición, esto si la autoridad ignora el domicilio del afectado.

En cuanto a esta última posibilidad, de desconocer el domicilio del sujeto pasivo, y surtir efectos de notificación personal la segunda publicación a que se refiere la Ley, debe reformarse el artículo en cita en el sentido de que cuando la notificación no sea personal por cualquier motivo, y surta los efectos respectivos una nueva publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, se amplíe el término para interponer el recurso de revocación, a por lo menos el lapso señalado en el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles, -- que determina que cuando la primera citación no se haga en forma personal, sino por edictos, el término para comparecer a juicio será de 30 días contados a partir de la última publicación. Sólo en esta forma se tornará más equitativa y real la oportunidad de impugnar el decreto expropiatorio.

Cabe señalar que tenemos noticia de casos de que los afectados no se enteran de la Expropiación de su propiedad, sino cuando ha precluido su derecho para impugnar la declaratoria. Además, estimamos que -- personas no ligadas con nuestra Ciencia, difícilmente revisan el "Diario Oficial" de la Federación.

Respecto a la necesidad jurídica de comunicar formalísimamente el decreto expropiatorio a su destinatario pasivo, la Suprema Corte de Justicia, ha establecido:

"EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE

La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente, y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial". (168)

En cuanto al proceso que debe seguirse para sustanciar el recurso en comento, la Ley Federal de Expropiación, resulta omisa, siendo pues necesario erradicar esta laguna de dicho ordenamiento, creemos que en todo caso debe aplicarse en lo conducente la Ley Orgánica o Reglamento interior del Órgano expropiante, y supletoriamente recurrir al precitado Código Federal de Procedimientos Civiles.

La autoridad competente para conocer del multicitado recurso, es la propia entidad emisora del decreto, conforme lo dispone el artículo 5o. de la Ley de la materia.

Un aspecto importante del tema en tratamiento corresponde a los efectos de la interposición del recurso administrativo de revocación. El artículo 7o. del citado Ordenamiento, previene que cuando no se haga valer el recurso de revocación, o éste haya sido resuelto en forma negativa para el promovente, la autoridad administrativa procederá inmediatamente a la ejecución del decreto.

Efectivamente, al hacerse valer el recurso, la autoridad administrativa quedará impedida para ejecutar el decreto relativo, toda vez, que según se desprende del numeral en cita, el efecto producido con la impugnación, consiste en dejar en suspenso la ejecución expropiatoria, en tanto este sub-jurice la substanciación de recurso. Sin embargo, - el efecto suspensivo no se configura jurídicamente cuando la Expropiación tiene como motivo generador los casos a que se refieren las frac-

ciones V, VI y X del artículo 10. de la Ley de la materia, en términos del dispositivo 80. de la misma codificación.

Otro aspecto de singular trascendencia, consiste en precisar si el recurso revocatorio previsto en la Ley de Expropiación, puede hacerse valer optativamente contra el decreto, o bien contra la ejecución del mismo. Al respecto la Suprema Corte de Justicia, sustenta el siguiente criterio:

"EXPROPIACION, RECURSO DE REVOCACION EN MATERIA DE

El recurso administrativo establecido por el artículo 5 de la Ley Federal de Expropiación tiene por objeto proveer a los propietarios afectados por la declaratoria de expropiación o por su ejecución, de un amplio medio de defensa para sus intereses, pues usando tal recurso, las personas que se sientan agraviadas por aquellos actos pueden impugnar su ilegalidad para obtener su revocación o insubsistencia". (169)

De lo transcrito se desprende que el recurso de revocación expropiatorio, es procedente tanto contra el decreto, como contra la ejecución de aquél. No obstante, la propia Corte Suprema, ha dictado la siguiente tesis en sentido opuesto:

"EXPROPIACION, RECURSO EN CASO DE

El recurso ordinario que concede el artículo 5 de la Ley Federal de Expropiación, solamente puede interponerse contra la declaratoria de expropiación, sin que pueda considerarse dados los términos del proceso, que el recurso se extienda también a los actos de ejecución de dicha declaratoria". (170)

Resultando pues, que de acuerdo a lo transcrito, el recurso de revocación sólo proceden contra la declaratoria de Expropiación.

(169) Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit., Quinta Epoca, Tomo LXV, Pág. 3143.

(170) Idem. Quinta Epoca, Tomo LXXIV, Pág. 1569.

Consideramos improcedente la interposición del recurso contra la ejecución del decreto, ya que si el propósito de impugnarlo es lograr su insubsistencia legal, es ilógico y antijurídico tratar de obtener la revocación de la ejecución cuando ésta se apega a los límites de la declaratoria habiendo quedado firme el decreto. Ahora bien, si existe exceso en la ejecución, situación distinta a la planteada, en todo caso puede optarse por el juicio de garantías ya que habría un acto de autoridad sin fundamentación ni motivación y ajeno al decreto originario. Por otro lado, subsistiendo el decreto, aún cuando hubiere sido impugnado en su fondo y fundamento, insistimos, no es procedente atacar su ejecución pues el objetivo de revocar es obtener la nulidad o insubsistencia, y no es posible dejar sin efectos indefinidamente una ejecución cuando el acto que la motiva ha quedado firme y no es posible ya combatirlo.

Debe advertirse que el decreto expropiatorio puede ser impugnado no sólo mediante el recurso de revocación previsto en la Ley, sino naturalmente al igual que todo acto de autoridad, puede controvertirsele mediante un juicio de amparo.

Establecimos que el recurso de revocación tiene efectos suspensivos a excepción de que la declaratoria se funde en las fracciones V, VI ó X del artículo 10. de la Ley de Expropiación y precisamente al perder su efecto suspensivo, este recurso ordinario, coloca al afectado en la hipótesis normativa de la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo, la cual previene la posibilidad de promover el juicio de garantías, en forma directa y sin necesidad de agotar recurso alguno, cuando éste no suspenda la ejecución del acto reclamado.

Sin embargo, no sólo en los tres casos a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Expropiación, se puede promover directamente el juicio de amparo, por el contrario, estimamos que todo decre

to de expropiación es susceptible de atacarse ante la autoridad judicial en vía de amparo, sin necesidad de acreditar la definitividad — del acto reclamando, y aun cuando el recurso de revocación si suspenda la ejecución, pues contra el primer acto de aplicación de una Ley es opcional para el agraviado agotar el medio ordinario de impugnación previsto en el Ordenamiento relativo, o bien, solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión. Así se consigna en el tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puede ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la Ley en juicio de amparo..."

III.H. EL DERECHO DE REVERSION.

Han quedado establecidos los supuestos legales que deben ocurrir a toda Expropiación: utilidad pública y mediación de una indemnización al afectado. Sin embargo, el perfeccionamiento jurídico del acto expropiatorio y aun su ejecución no garantizan el cumplimiento del objetivo que precisamente le hubiere dado origen.

Consumada la ocupación de la propiedad privada, debe acometerse de inmediato a la satisfacción de la necesidad considerada como motivo de utilidad pública en el decreto, empleando el bien expropiado -- precisamente a ese propósito y a ningún otro, no obstante que pudiera también implicar la satisfacción de un interés social, pues de ser así, la Expropiación representaría una arbitrariedad con secuelas de confiscación.

Para que realmente se cumpla con el objeto del decreto expropiatorio, no basta con destinar el bien afectado al cumplimiento de la causa considerada de utilidad pública en la declaratoria, pues la satisfacción de los requerimientos sociales tiene carácter prioritario y no está sujeta a retardos o especulaciones de la Administración Activa, resultando, que si el Estado ha superado la falta de recursos materiales por vía de Derecho Público, no existe excusa para dejar de sanear la necesidad de que se trate en la especie.

De modo que si el sujeto expropiante no destina el bien afectado al fin que dió origen a la Expropiación en un plazo determinado, constituye una violación a la garantía constitucional que tutela al derecho de propiedad, desde el momento en que cambia el fin que justificó el ejercicio de una facultad soberana del Estado.

La causa planteada como utilidad pública, establece márgenes a la actividad del Poder Público en relación a la afectación de la propiedad privada, y si ha cambiado el destino señalado, se activa o crea para el afectado un medio para reivindicar su propiedad, defendiendo el interés privado y el público, al evitar el desvío de poder sobre el to de la satisfacción de necesidades públicas.

Ese medio reivindicatorio se plasma en el derecho de reversión que viene a constituir un resguardo del de propiedad, toda vez, que está instituido para controlar los actos de autoridad emitidos a raíz de la Expropiación.

La expresión reversión implica "La restitución de una cosa al estado que anteriormente tenía. Devolución de bienes determinados a su anterior dueño". (171)

La Real Academia Española de la Lengua, otorga el siguiente significado a dicho término: "Restitución de una cosa al estado que tenía". (172)

Desde luego la palabra reversión tiene origen latino en el vocablo (reversio-onis), que significa: "desandar lo andado, vuelta a". (173)

Por todo lo anterior, la reversión administrativa no implica otra cosa, que la devolución de un bien al patrimonio al que pertenecía con anterioridad al acto en virtud del cual se le había mudado de dominio.

Doctrinariamente se conoce también a esta Institución como retrocesión, aunque en el Derecho mexicano, generalmente se aplica la expresión a un retiro de concesión en favor de la Administración Pública.

(171) De Pina, Rafael, Op. Cit., Pág. 438.

(172) Diccionario de la Real Academia Española. Ed. Talleres Tipográficos Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1956.

(173) Diccionario Latino-Español, Español-Latino. Ed. Bibliograf, S.A., 18a. ed., Barcelona, 1984, Pág. 268.

Así, Francesco D'Alesio, comentando la retrocesión, ha expresado: "El derecho de retrocesión se presenta casi como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste... por cuanto el individuo como propietario tiene derecho a no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste". (174)

De dicho concepto se desprende que la reversión o retrocesión, es un derecho. Idea que compartimos pues de acuerdo al concepto que de recurso establecimos, no es asimilable a tal especie la reversión, ni aun al género, esto es, como medio de impugnación.

En efecto, un recurso tiene como principal propósito dar un sentido nuevo o curso distinto a una resolución a través de la insubsistencia del acto impugnado, ya sea modificado o revocando.

Por su parte, la posibilidad de revertir un bien a su propietario original no tiene como supuesto la insubsistencia o anulación del decreto expropiatorio, más bien, implica el ejercicio de un derecho que se actualiza en favor de su titular sólo cuando la Expropiación se ha perfeccionado jurídica y materialmente, y ha transcurrido cierto período.

De tal modo que la reversión no combate la constitucionalidad ni aun la legalidad del acto administrativo originario. Por el contrario, es una facultad técnicamente independiente del procedimiento administrativo, que jamás ataca la esencia de la declaratoria, dado que ésta como acto de autoridad ha quedado firme con mucha antelación. Sencillamente se inicia otro procedimiento con una orientación distinta: la transformación de un bien del patrimonio estatal, al particular.

(174) Citado por: Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo. Tomo VI, Ed. Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1956, Pág. 322.

Para reforzar esta idea debe advertirse que la reversión en materia expropiatoria, nace como una consecuencia jurídica condicionada -- por la hipótesis, que, al realizarse, la produce.

Es decir, el artículo 9o. de la Ley Federal de Expropiación previene que si los bienes que han originado una declaratoria de Expropiación, no fueren destinados al fin que motivó el decreto respectivo, en el término de cinco años, el afectado podrá reclamar la reversión del bien o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio, figuras estas últimas distintas a la Institución en estudio.

Puede decirse que para el legítimo ejercicio del derecho de reversión, deben cumplirse los siguientes supuestos:

- a) Que el Estado haya expropiado un bien.
- b) Que dicha Expropiación se haya consumado, esto es, que el Estado hubiere tomado posesión del bien afectado.
- c) Que encontrándose el bien expropiado en el dominio y patrimonio del Estado, no se le dé el destino originariamente previsto en el decreto de Expropiación.
- d) Que transcurran cinco años con prevaencia de dicha situación a partir de la notificación al afectado de la declaratoria.

Lo anterior se puede expresar en la siguiente manera:

Si es A (Expropiación), debe ser B (dedicar el bien al destino señalado en el decreto por la autoridad expropiante), sino es B, debe ser C (El afectado tiene derecho a que se le devuelva el bien y el Estado obligación de reintegrarlo).

Entonces al realizarse la hipótesis jurídica A se actualiza la primera consecuencia de derecho: la obligación estatal de observar la conducta B en un término de cinco años. Si el estado no cumple con B nace como obligación a su cargo, la sanción C.

Ahora bien, la Ley Federal de Expropiación, regula el derecho de reversión, sin embargo, lo hace en forma muy incipiente, pues el único numeral referente a tal figura, es el 9o.

En efecto, consideramos insuficiente un sólo artículo, dado la importancia que para la propiedad particular representa el derecho de reversión. Así por ejemplo, el citado Ordenamiento no establece el procedimiento preciso para el ejercicio, substanciación y resolución respectivas. También existe omisión respecto de la autoridad ante quien debe ejercerse este derecho, creemos, que podrá presentarse la solicitud relativa ante la autoridad que haya tramitado el expediente expropiatorio, que es a la que generalmente se destina el bien. En relación a este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha derivado de la Ley de la materia la siguiente interpretación:

"EXPROPIACION, DE LA REVERSION DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD QUE ORDENO LA

De los términos del artículo 9o. de la Ley de Expropia---ción se desprende que la autoridad administrativa que tramita y lleva a cabo la expropiación es la que debe conocer y en su caso, resolver respecto de la reclamación en reversión a que se contrae dicho precepto". (175)

Por otro lado, la citada Ley expropiatoria, tampoco prevé lo relativo al momento en que debe iniciarse el cómputo de los cinco años para ejercer el derecho de reversión. Anteriormente establecimos como un --efecto de la notificación del decreto al afectado, precisamente la iniciación de dicho plazo. Debe considerarse en este punto que la segunda

(175) Semanario Judicial de la Federación, Op. Cit., Séptima Epoca, Vol. 70. Sexta Parte, Pág. 36.

publicación en el "Diario Oficial" de la Federación surte efectos de notificación personal cuando se ignora el domicilio del sujeto pasivo de la relación expropiatoria.

Existe una omisión más en la Ley de Expropiación, pues no contiene prevención alguna para el caso de que resulte procedente la reversión de un bien. Sin embargo, a este respecto el artículo 23 de la Ley de Vías Generales de Comunicación señala:

"El expropiado o su causahabiente tendrá derecho dentro del término de cinco años a reivindicar la cosa expropiada o la parte correspondiente, cuando la totalidad o una parte de ella no se utilizare o se aplicare a uso distinto de aquél para el que se autorizó la expropiación.

En este caso, el expropiado o su causahabiente no estarán obligados a devolver otra suma que la que el expropiante hubiera pagado por vía de indemnización o la parte proporcional en su caso".

En efecto, siendo la Expropiación, una Institución que surge como excepción al derecho de propiedad, inspirada tan sólo en el beneficio que el Estado debe procurar a la comunidad, no puede tener carácter lucrativo. De modo que el propietario que obtiene la devolución de su bien, debe reintegrar al expropiador el importe de la indemnización en caso de que ya lo hubiere recibido. Pues ya quedó establecido que una forma de indemnizar es restablecer las cosas en cuanto a la situación que guardaban con anterioridad el hecho dañoso, que es precisamente lo que implica la reversión. En este orden de ideas, si se restablece el estado que tenía el patrimonio del afectado y además, se engrosa con la indemnización si ya la hubiere recibido, resultaría que un particular se vería doblemente resarcido a costa del gasto público, e insistimos en que la Expropiación no debe dar cabida al enriquecimiento de ninguna de las partes, activa o pasiva.

El sujeto expropiado al ser privado de su propiedad puede haber sufrido no sólo el daño, sino perjuicios que no hubieran aparecido sin la desmembración de su propiedad.

También existe la posibilidad de que el bien reintegrado presente deterioros que demeriten en forma importante su valor. en los dos casos anteriores y en el de que no se hubiere otorgado aún la indemnización, consideramos que el particular tiene acción para demandar a la autoridad expropiante en pago de daños y perjuicios, independientemente, de que a su vez esté obligado a reintegrar lo recibido. Desde luego el juicio que se originaría, exige la intervención de peritos, para cuantificar la magnitud de daño y perjuicio, debido a la naturaleza de las prestaciones reclamadas y de la acción misma.

Así como la Ley de la materia no determina el monto para iniciar el cómputo de los cinco años, tampoco precisa el término dentro del cual deberá ejercitarse el derecho de reversión. Pero la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 33, segundo párrafo, subsana tal omisión al establecer:

"Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible".

Con respecto al titular del derecho de reversión, será quien o quienes precisamente hayan sido afectados conforme al concepto que de sujeto pasivo de la Expropiación se estableció en este trabajo. En general el otrora propietario del bien afectado es quien se legitima activamente para demandar la reversión del bien.

Apreciando nuevamente el contenido del artículo 9o. del Ordenamiento expropiatorio, debemos considerar que para la procedencia jurídica del derecho de reversión, que potencialmente y como una expec

tativa asiste a todo sujeto afectado, es necesario que: la Administración Pública desvíe el destino que ella misma señaló como causa de utilidad pública para el bien expropiado; o simplemente que no utilice dicho bien para ningún fin, en el término de cinco años. Consideramos que en el primer caso, aún sin agotarse dicho plazo, si la autoridad ha cambiado arbitrariamente el destino originario del bien, se actualiza y perfecciona subjetivamente el derecho de reversión.

Todo lo anterior derivado de que la inobservancia del decreto -- respectivo, es una violación a la garantía constitucional de propiedad, porque si varía el destino del bien expropiado, la causa expuesta como justificación expropiatoria quedaría sin aplicación real, viéndose en este sentido el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución, ya que la existencia de la utilidad pública sería meramente teórica por no aplicarse concretamente en la realidad. Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha estructurado la siguiente tesis:

"REVERSION DEL BIEN EN LA EXPROPIACION.

El artículo 9o. de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación ocupación temporal o delimitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del -- bien de que se trata o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio. Ahora -- bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el -- sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado".
(176)

No cabe duda que este derecho de reversión tal como se consigna en la Ley vigente de Expropiación, suscita verdaderas inquietudes tales como: es deseable que el término de cinco años de que dispone la autoridad expropiante se reduzca considerablemente; esta idea se jug

(176) Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit., Sexta Epoca, Tomo XXVIII, Pág. 21.

tifica precisamente por la esencia de la Expropiación misma, es decir, se recurre a un medio de Derecho Público para adquirir bienes, porque la satisfacción de cierta necesidad, calificada como utilidad pública, es impostergradable, y no puede cumplirse el cometido hasta conseguir el recurso material idóneo evitando abrir un compás de espera en tanto se obtiene dicho recurso por vía de Derecho común.

En general, satisfacer una causa de utilidad pública, implica sanear una necesidad nacida del propio interés comunitario, social o nacional, luego entonces si el Estado ya cuenta con el recurso requerido para el efecto en su patrimonio y además lo obtuvo por vías de Derecho Público, alegando cierta urgencia, por qué no habría de avocarse de inmediato a la atención del apremio, sino hasta transcurridos cinco años. Por el contrario, si la necesidad a satisfacer, no constituya un verdadero apuro social, por qué recurrir a un medio que debe ser opción última.

Debe propugnarse por que la Ley Federal de Expropiación determine categóricamente la autoridad competente para ejercitar el derecho de reversión, así como el procedimiento conforme al cual deba substanciarse.

También debe incluirse en esta Ley, disposiciones que regulen el caso de procedencia de la reversión, por lo menos en lo relativo a la devolución de la indemnización; el término para la entrega jurídica y material del bien revertido y; posibles compensaciones entre autoridad y gobernado.

Ahora bien, aun cuando la Ley General de Bienes Nacionales, dispone el término para la prescripción del derecho de reversión, dado la importancia de esta Institución, debe regularse esta situación en forma precisa. Por otro lado, también es deseable que se estableciera concretamente el momento exacto para iniciar el cómputo del término de

los cinco años concedidos al expropiante para cumplir con la aplicación del bien a la causa determinante de la Expropiación. Creemos, y así lo hemos consignado, que el citado término debe computarse desde la notificación de la declaratoria al afectado. En estos términos se ha expresado el Lic. Miguel Acosta Romero: "Si dentro de un plazo de cinco años, contados a partir de la publicación de la resolución de expropiación en el "Diario Oficial" de la Federación la autoridad administrativa no destina el bien al fin de utilidad pública para el cual fue expropiado, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le vuelva a transferir la propiedad sobre su bien". (177)

Es necesario que la Ley de la materia, prevea expresamente la posibilidad de revertir el bien a su titular originario, aún sin transcurrir cierto plazo, si la autoridad expropiante, desvirtúa el destino al que debía afectar el objeto expropiado según lo establecido en el propio decreto; ello implicaría una adecuación al momento social y económico que vive nuestro país.

En conclusión, es insuficiente la regulación que del derecho de reversión contiene la Ley Federal de Expropiación. Este derecho tutela la propiedad privada, al garantizar que la Institución en estudio, sea realizada precisamente por una causa de utilidad pública debidamente determinada, pues cualquier declinación en el destino previsto por el sujeto activo para el objeto expropiado, otorgará al sujeto pasivo la facultad de reivindicar su propiedad, legitimándolo activamente para ejercer el derecho de reversión, el cual se actualiza y concreta, pasando de una simple expectativa a un derecho subjetivo público.

(177) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 234.

CAPITULO IV

EXPROPIACION MEDIANTE INDEMNIZACION Y SUS EFECTOS SOCIALES.

Todo afectado por un decreto de Expropiación, tiene derecho a recibir una indemnización, pero ha surgido controversia en cuanto a determinar el momento en que debe hacerse el pago, discusión provocada en gran medida, a raíz de la forma en que estaba redactado en lo conducente el artículo 27 de la Constitución de 1857, que rezaba: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad y previa indemnización". (178)

En la Constitución del 5 de febrero de 1917, en el párrafo correspondiente se substituyó la expresión "previa indemnización", por "mediante indemnización". El debate se ha centrado en tratar de precisar si el actual término "mediante", debe entenderse como en la Constitución de 1857, es decir, en el sentido de ser anterior la indemnización a la ejecución del decreto expropiatorio, o bien, debe determinarse que el pago podrá efectuarse con posterioridad a la desposesión correspondiente.

Con frecuencia, también se afirma que el pago de la indemnización ha de realizarse simultáneo al acto expropiatorio.

Ciertamente la indemnización derivada de la Expropiación, es una garantía constitucional que tutela al derecho de propiedad, de modo que su efectividad y cumplimiento de cometido son reclamos sociales y de amplísimo interés público, y consecuentemente, precisar el momento en que jurídicamente sea exigible, es más que un tecnicismo cronológico, una necesidad de singular trascendencia social.

(178) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., Pág. 610.

IV. A. INTERPRETACION JURIDICA DEL TERMINO "MEDIANTE".

Sólo se puede constitucionalmente expropiar si existe una causa de utilidad pública y media indemnización al afectado, y precisamente este término "mediante" ha originado diversas interpretaciones en -- cuanto al momento del pago indemnizatorio, toda vez que existen doctrinarios que comulgan con la idea del pago posterior a la ejecución, así como Juristas que proponen la simultaneidad entre desposesión de la propiedad y pago del resarcimiento. Incluso, existen corrientes que afirman que la indemnización ha de ser previa a la ocupación del bien afectado, siguiendo el sistema de la Constitución mexicana de 1857.

Hasta la fecha, no existe una teoría concluyente en relación a -- lo que jurídicamente debe entenderse por "mediante". Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha implementado un criterio definido y con cierta inclinación, independientemente de su exactitud o acierto.

Para interpretar adecuadamente la expresión "mediante", debe desentrañarse en principio, su significado etimológico. Así, Roque Barcia en relación a ese vocablo concluye: "Mediante.- participio activo del mediar // lo que media adverbio de modo. Respecto, en atención, por razón.

Etimología. Latín. Mediaus, mediantis participio de presente de mediar. Neutro. Llegar a la mitad de alguna cosa, real o figuradamente.

//Interceder o rogar por otro y asimismo, interponerse entre dos o más que riñen o contienden, procurando reconciliarlos y unirlos en amistad. //Existir o estar una cosa en medio de otra. // Activo anticuado.

Tomar o un término medio entre dos extremos.// (179)

De lo anterior, puede inferirse que mediante, implica la existencia real o ficta de algo en medio de dos entes, teniendo por consecuencia la unión en un determinado punto y tiempo de aquéllos. Entonces, si la Expropiación procede "mediante indemnización", esto equivale a que sólo sea ejecutable cuando existiera la indemnización, o sea, implicaría simultaneidad entre pago y posesión administrativa.

No obstante lo anterior, frecuentemente se sostiene que la expresión de comento, tal como ha sido insertada en el artículo 27 constitucional, de ninguna manera indica simultaneidad y menos aun, que el pago deba ser previo, por el contrario se propone a la indemnización como un acto decididamente posterior a la Expropiación.

Hasta aquí, se han propuesto tres posibles interpretaciones: indemnización previa, simultánea y posterior al acto expropiatorio. Revisemos cada una:

- 1) Se afirma que la indemnización de acuerdo al sistema constitucional vigente debe ser anterior a la Expropiación, ya que la Constitución de 1917, al emplear el término "mediante", no varió el sentido de la disposición relativa del Código Político de 1857, que exigía la previa indemnización, pues de haberse introducido variación alguna en la época de pago, así se hubiera expresamente establecido. Además, analógicamente se afirma que si el artículo 14 constitucional, al hablar de "mediante juicio seguido" ordena que a una persona sólo puede despojársele de sus bienes, posesiones, propiedades o derechos, "previo" juicio totalmente concluído, lo mismo debe entenderse en la materia en estudio, o sea, primero debe pagarse totalmente la indemniza-

(179) D. Barcía, Roque, Diccionario General Etimológico de la Lengua Española, Vol. 3, Ed. Establecimientos Tipográficos de Alvarez, Madrid, 1881, Pág. 677.

ción y posteriormente se ejecutará la desposesión, pues a nadie se le ocurriría inferir que primero pueda privarse a las personas de la vida, de la libertad, etc., y después - se le someta al procedimiento debido. (180)

- 2) La tesis que postula el pago indemnizatorio a posteriori, esgrime como principal fundamento, que no es posible pensar en un pago previo, aun cuando otras disposiciones constitucionales utilicen la expresión "mediante", el significado es distinto, porque al cambiar el Legislador "previa" por el actual vocablo, reveló claramente su intención de suprimir este condicionante monetario y dejar al Estado en aptitud de sortear cualquier apremio social en primer término, y posteriormente cumplir con las obligaciones económicas - que ello le acarreará, de acuerdo a la situación del erario. Esto es, dada la experiencia del gobierno mexicano en materia de indemnizaciones, se cambió prudentemente el término "previa" por "mediante", para otorgar a la Administración, flexibilidad y mayor radio en la acción expropiatoria, ya - que no siempre pudiera contar con recursos pecuniarios para cubrir cuantiosas indemnizaciones, como en el caso de - las compañías petroleras en 1938, en el que si la indemnización hubiere tenido que ser previa, difícilmente el Estado mexicano hubiere podido actuar de inmediato. (181)
- 3) La opinión que sostiene que la indemnización debe presentarse simultáneamente a la verificación del acto expropiatorio, afirma que siendo éste una venta forzosa, supone que a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones de comprador y vendedor es indiscutible. En efecto, la exigencia constitucional "mediante - indemnización", no implica que ésta sea previa ni posterior,

(180) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit., Pág. 387.

(181) Cfr. Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., Pág. 235.

ha de entenderse como en la compra venta sin estipulaciones, donde el pago se efectúa en el tiempo y lugar en que se entregue la cosa (Art. 2294 del Código Civil). (182)

(Desde luego, como ya lo asentamos, no compartimos la idea de equiparar a la Expropiación a una venta forzosa).

En complemento de esta tercera tesis, se afirma que no existe numeral expreso en el texto constitucional, del que se desprenda que la indemnización deba realizarse con posterioridad y no correlativamente a la Expropiación, pues si así lo hubiera entendido el legislador, lo hubiese plasmado expresamente como lo hizo en el caso de la Expropiación agraria, en la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución, constituyendo este caso particular la excepción. De modo que tratándose de procedimientos expropiatorios para dotación o restitución agrarias, la indemnización puede tener efecto a posteriori por los fines de reivindicación que persigue, pero en general, la indemnización, por virtud de su coyuntura constitucional, ha de realizarse de modo coincidente en el tiempo, con la Expropiación misma. "Si la ley establece un plazo, este plazo, evidentemente, determinará una violación del orden constitucional, porque rompe esa coincidencia de la Expropiación y la indemnización.. que es jurídicamente necesaria". (183)

Es imprescindible revisar el criterio que en torno al problema de la cronología en el pago indemnizatorio, ha estructurado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez, que el cometido capital de la Jurisprudencia como fuente del Derecho, es erradicar vacíos y omisiones legislativas, en gran parte, al través de la interpretación de disposiciones que dada su importancia y a veces lacónica redacción,

(182) Cfr. Botella Asensi, Juan, Op. Cit., Pág. 48.

(183) Idem, Pág. 51.

suscitan controversias no sólo dogmáticas, sino también legales al aplicárseles al caso concreto. De modo que la "hermeneútica judicial", debe considerarse como un elemento importante para la configuración de un criterio correctamente orientado en este problema. Así, transcribimos algunas de las tesis y jurisprudencias que mejor ejemplifican la posición adoptada por el máximo Órgano Judicial, en torno del tema en tratamiento:

"EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE SER PAGADA INMEDIATAMENTE.

Quando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan de inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario". (184)

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías". (185)

De las jurisprudencias transcritas se desprende claramente el criterio del Supremo Órgano Judicial, en el sentido de que efectivamente existe elementos suficientes para considerar que el pago indemnizatorio debe estar coordinado con la Expropiación, pero siempre que la situación económica estatal lo permita, de lo contrario también será legalmente posible, que la indemnización sea cubierta en forma posterior al acto posesorio, cumpliendo la obligación en cuanto el estado financiero estatal lo permita.

(184) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit., Pág. 624.

(185) Idem.

"EXPROPIACION, POR UTILIDAD PUBLICA, INDEMNIZACION POR LA

Si en el fallo que se dicta en un juicio de expropiación por utilidad pública, y aun cuando sea en la parte considerativa, la autoridad sentenciadora ha dicho:

"se condena al demandado a otorgar la correspondiente escritura, mediante la respectiva indemnización en los términos de la ley", es indudable que al expresar esa misma sentencia, es un punto resolutivo, que condena al demandado a otorgar, mediante la respectiva indemnización en los términos de la ley, la escritura de transmisión al Gobierno Federal, implícitamente declara que ese precio debe ser entregado en el momento mismo del otorgamiento de la escritura; y en esa virtud, en casos de esa naturaleza, mientras no se llenen las condiciones necesarias para cumplir con dicho requisito, el demandado no está obligado a otorgar la escritura".

(186)

"EXPROPIACION, LEY FEDERAL DE

El artículo 20 de la Ley Federal de Expropiación, es contrario al artículo 27 Constitucional, porque no ordena el pago de valor del bien expropiado, a raíz de la fecha en que se priva de la posesión al propietario afectado, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia de la Corte que dice: "Expropiación, indemnización en caso de..." (187)

De las tesis que arriba se transcribieron, se desprende un criterio más categórico, y acaso menos flexible del Alto Tribunal Federal, en cuanto a que la indemnización deberá otorgarse en el momento mismo de la ejecución expropiatoria, no antes ni después. Igual idea se sustenta en la siguiente jurisprudencia:

"El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga

(186) Idem, Pág. 625.

(187) Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit., Quinta Época, tomo LXXIX, Pág. 2882.

al mismo tiempo que la expropiación; y las leyes que ordenan la expropiación en otra forma importan una violación de garantías". (188)

Sin embargo, no todas las ejecutorias del máximo Órgano Judicial, han sido uniformes al respecto, ya que existen algunas que aparentemente controvierten a las ya comentadas, ellas son:

"El justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización son actos posteriores a la expropiación, que, como futuros, no dan lugar al amparo; y si al hacerse dicha indemnización y justiprecio se infringen algunos de los preceptos constitucionales, o de los legales relativos, entonces será la oportunidad para solicitar el amparo contra tales justiprecio e indemnización". (189)

"La indemnización que debe pagarse en los casos de dotación de ejidos, no es necesario que sea previa a la expropiación". (190)

Consideramos que la contradicción es sólo aparente, pues el artículo 27 constitucional establece principios generales para la Expropiación, a los que creemos se refiere el primer grupo de jurisprudencias anotadas; pero establece también reglas particulares para casos de excepción, como lo es, el procedimiento expropiatorio para restitución o dotación de tierras y aguas. A estos casos, aluden las dos últimas tesis transcritas, pues constitucionalmente la indemnización derivada de una expropiación agraria, puede pagarse con posterioridad a la toma de posesión del bien afectado.

(188) Tesis y Jurisprudencia, Citada por: Botella Asensi, Juan, Op. Cit., Pág. 48.

(189) Idem.

(190) Idem, Pág. 49.

"EXPROPIACION, OPORTUNIDAD PARA PAGAR LA INDEMNIZACION EN CASO DE

(Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936)
 Ahora bien, si es verdad que esta Segunda Sala ha sostenido que el pago de la indemnización en caso de expropiación debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido, también lo es que ha manifestado que debe dejarse a salvo aquellos casos en que el Gobierno esté imposibilitado, por la -- cuantía de la operación para hacer el pago inmediatamente, y si la falta de ejecución de la expropiación, puede ocasionar graves perjuicios al país, debe considerarse como preferente la obligación de la autoridad de atender a los servicios públicos, máxime si tienen la -- condición de inaplazables; de manera que cuando se trate de llenar una función social de urgente realización, y las condiciones económicas del momento no permitan al Estado el pago inmediato del bien expropiado, puede constitucionalmente ordenarse éste en el tiempo en que lo permitan las posibilidades del Erario... De lo anterior se concluye que el artículo 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que establece que la autoridad expropiante será la que fije la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, no abarcando nunca un período mayor de diez años, no viola el Artículo 27 Constitucional, pues hay que tener en cuenta la importancia del caso, y que la Nación es ilimitadamente solvente para afrontar el pago, sin que éste deba ser "simultáneo". (191)

Esta última tesis es la que en forma más clara representa la posición del Poder Judicial, en cuanto a la época de pago de la indemnización, pues aun cuando admite que en principio debe resarcirse al particular en forma correlativa a la Expropiación, también legitima las prevenciones del artículo 20 de la Ley de la materia, por lo que se refiere a un plazo para que la autoridad expropiante entere el pago respectivo. Es decir, debe indemnizarse cuando se expropia, si -- lo permite el erario, y no siendo así, ello no será obstáculo para -- cumplir con satisfacción de necesidades y requerimientos sociales.

Por nuestra parte, consideramos que tal como aparece redactado el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, y atendiendo a la utilización del término "mediante" se concluye que la Expropiación e indemnización deben correlacionarse cronológicamente. Gramaticalmente no existe duda, pues "mediante", significa (en medio de, o de -- por medio), y ello conduce a la simultaneidad en pago y posesión ad administrativa.

Contrariamente a lo sostenido por cierto sector doctrinario, es timamos que sí varió el sistema que seguía la Constitución de 1957, pues de no haberse deseado un cambio, no se hubiese alterado la frase "previa indemnización". La variación del término denota la intención legislativa de flexibilizar y allanar el ejercicio de la facultad expropiatoria atendiendo a consideraciones de carácter económico. Esto es, si debía indemnizarse y posteriormente tomar posesión del bien, podría obstaculizarse y aplazarse la satisfacción de una necesidad pública de rango verdaderamente urgente, implicando así, la -- prevalecencia del interés privado sobre el público. situación jurídica y socialmente inadmisibles.

En nuestra opinión, se eliminó la indemnización como prerrequisito implantándosele como elemento concurrente a la ejecución, para abreviar el procedimiento y optimizar la atención de los casos considerados dentro de las prioridades sociales que reportaran alta utilidad pública.

Por otro lado, es inexacto que la indemnización deba ser previa, aun cuando mediante, se utilice en el artículo 14 constitucional con ese sentido. En cada caso, debe interpretarse el término correspondiente, de manera lógica, sin constricciones idiomáticas, y atendiendo al verdadero espíritu de la Ley. Es decir, en estricto apego a su raíz etimológica, resultaría que "mediante", implica que la priva

ción de los derechos tutelados en el citado artículo 14, sería concomitante al juicio, aún estando subjurice, idea inverosímil y antijurídica, ya que debe existir sentencia ejecutoriada que determine cualquier privación de la vida, propiedades, derechos o posesiones de los gobernadores.

Ahora bien, si el legislador hubiera pretendido que la indemnización fuera posterior, lo hubiera consignado de manera expresa al igual que en el caso de las Expropiaciones en materia agraria, pero al utilizar "mediante", sentó la regla general de simultaneidad a -- que debe someterse el procedimiento expropiatorio genérico.

Puede concluirse que, en general la indemnización, constitucionalmente, deberá ser simultánea a la Expropiación y por excepción, a raíz de ésta, cuando la situación económica del Estado así lo demande, dado el fin que persigue. De esta manera lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y pensamos que es una posición jurídicamente bien razonada y socialmente aceptable, siempre y cuando el cometido o propósito fundamental se encamine a atender la satisfacción de una necesidad de urgente e inaplazable realización, a grado -- tal que de no satisfacerla peligrara incluso la estabilidad social o nacional. En cualquier otro caso, no existe justificación, desde -- nuestro punto de vista, para postergar el pago indemnizatorio al sujeto afectado.

Para complementar el análisis del vocablo en comento, conviene transcribir las observaciones que al respecto hizo Don Andrés Molina Manríquez, redactor del proyecto del artículo 27 de la Constitución vigente, quien explicó el cambio de expresión en unas declaraciones hechas a la prensa nacional, publicadas en el periódico Excelsior, -- en la edición del 30 de enero de 1922: "La manera, sin embargo, de --

evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligarla a la indemnización y, desde este punto de vista, la palabra mediante indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón ya para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dichas resoluciones o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra mediante, es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios". (192)

(192) Sánchez Zamora, Roberto, Op. Cit., Pág. 34.

IV.B. LA EXPROPIACION PREVIA INDEMNIZACION.

Se insiste en que la indemnización expropiatoria debe ser anterior a la ejecución, aduciendo que como garantía a la propiedad privada debe estar precisamente determinada y cumplimentada antes de cualquier privación, para mantener su esencia y cometido constitucional, pues de contrariarse este postulado, se obstaculiza al sujeto pasivo integrar a su patrimonio el debido resarcimiento, impidiendo consumir la reparación integral del mismo, por falta de oportunidad en el pago, lo que implica una maculación en la esfera patrimonial del afectado, tomando en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del numerario, y demás condiciones económicas. Para resaltar las virtudes de la indemnización previa, se citan sistemas expropiatorios de Derecho Comparado, como el caso de la República Argentina, en donde la Expropiación procede exclusivamente cuando el Estado, ha consignado a favor del expropiado, la indemnización relativa, y en caso de retardo en el pago, existen compensaciones extraordinarias.

Concretamente en nuestro país, la tendencia del pago previo se ha erigido sobre la idea de que la actual Constitución, no varió el sistema adoptado por la del año de 1857.

Para proseguir la defensa del pago previo debe añadirse, que el vocablo "mediante", es utilizado como sinónimo de "previo" en el artículo 14 Constitucional, por lo que se sostiene que analógicamente debe atribuírsele el mismo significado, cuando se emplea tal expresión en el segundo párrafo del artículo 27 del mismo Ordenamiento.

Sin embargo, debe descartarse que el artículo 27 de la Constitución utilice el "mediante, como sinónimo de "previo". Es inexacto, no existe sinonimia entre ambos términos, aunque su equiparación en el artículo 14, responde más a razones sociales y hermenéuticas, que gramaticales o etimológicas. Veamos, las raíces latinas de la expresión "previo", nos indica: "Previo. vfa. Adjetivo. Anticipado, lo que

va delante o que sucede primero.

ETIMOLOGIA. 1. Latín *praeuius*, de *prae*, delante, y *vía*, *vía*, *ca*mino: Catalán *previ*, *prévio*, italiano, *previo*. 2. El francés, *préa*lable se compone de *prae*, antes y una forma de *aller*, *ir*; (lo que va delante)". (193)

Ahora bien, esta exigencia de indemnización previa tiene su raíz en antiguos y remotos conceptos que sobre propiedad se han manejado - en diversas culturas. Así el concepto romano clásico de propiedad la postula como un derecho absoluto, perpetuo y exclusivo, para usar, -- disfrutar y disponer de cierta cosa. Después en el Estado feudal, el señor, no sólo gozaba del derecho de propiedad integrado por el *Ius - utendi*, *fruendi* y *abutendi*, en su sentido civil, su *imperio* y *disponi*bilidad se extiende aun a los vasallos que se establecían en su feudo.

Este concepto de propiedad de la época feudal, llega hasta la Revolución Francesa, con todo un conjunto de privilegios dándosele entonces al derecho de propiedad el significado y el aspecto que civilmente le corresponde, desvinculándolo de toda influencia política. - Se reconoce en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadado de 1789, que la propiedad es un derecho natural que el hombre -- trae consigo al nacer, derecho que el Estado sólo puede reconocer, pero no crear; que toda sociedad tiene por objeto amparar y reconocer - los derechos naturales del hombre, entre los que aparece precisamente la propiedad; que este derecho es absoluto, e inviolable. Con estos fundamentos ideológicos, el Código napoleónico desarrolla un concepto de propiedad muy semejante al romano, en cuanto a su aspecto jurídico y organización legal; pero con un sentido filosófico que no manejaron los romanos.

Tanto en el Derecho Romano, como en la Francia post-revolucionaria, impera un concepto individualista: proteger el derecho de propiedad en favor del individuo para sus intereses personales.

Precisamente el Código Civil francés de 1804 y la Declaración de los Derechos del Hombre, tuvieron marcada influencia en la legislación europea y después en la latinoamericana, de tal manera, que nuestra ordenación sustantiva civil del siglo XIX, también reflejó en parte, el concepto individualista predominante en el derecho de propiedad. Nuestro Código de 1884, en su artículo 730 declara que la propiedad es inviolable y no puede ser atacada sino por causa de utilidad pública y -previa indemnización. Contemplándose ya la posibilidad de vulnerar la propiedad hasta su extinción total como un derecho privado, en función de una causa de orden público, pero, anteponiendo categóricamente la indemnización al afectado. El dispositivo era claro, para afectar la propiedad privada, debía mantenerse primeramente inalterado el patrimonio individual. Esta disposición es una clara reminiscencia del Código napoleónico, por cuanto que, la única excepción al absolutismo — del derecho de propiedad, debe ir precedida de un resarcimiento.

De modo que si la indemnización se ha manejado como un elemento anterior a la Expropiación, ha sido en apego a principios individualistas, aplicados con inercia en la antigüedad, y racionalizados por los filósofos de la Revolución Francesa. Esta tesis se reflejó aún en la Constitución mexicana de 1857. (194)

Sin embargo, al igual que el propio hombre, sus teorías, doctrinas y corrientes filosóficas, varían, se transmutan y cambian substancialmente.

(194) Cfr. Rojina Villegas, Rafael, Op. Cit., Págs. 81-85.

En nuestro ámbito jurídico actual, no es aceptable que la Expropiación deba ser posterior a una compensación; se ha dejado de lado - la teórica liberal francesa para acogerse a una corriente social que prospera a principios de siglo, y por su parte nuestro Código Civil - de 1928, también constituye una expresión legislativa de un nuevo concepto de propiedad sometida al interés colectivo.

En Leon Duguit, la corriente social encuentra un claro exposi---tor, como se advierte del siguiente texto: "el derecho de propiedad no puede ser innato al hombre y anterior a la sociedad. El hombre ja más ha vivido fuera de la sociedad y, por tanto, es inadmisibile imaginario como ocurre sólo en hipótesis en el contrato social de Rousseau, en estado de naturaleza, aislado, con sus derechos absolutos, innatos, y posteriormente celebrando un pacto social... los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad, ni sociológicamente ni jurídicamente, - por que el derecho no se concibe sino implicando una relación social, y no puede haber por consiguiente, ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social". (195)

Precisamente nuestra Constitución de 1917, se adelanta a la mayoría de las legislaciones extranjeras, recopilando los postulados de solidad, interdependencia y beneficio social, desvaneciendo la inviolabilidad de la propiedad privada al someterla a una función comunitaria.

En este contexto, pretender que la Expropiación suceda al acto - indemnizatorio, constituiría ignorar el corte teórico que priva en - nuestros Códigos Político y Substantivo Civil.

(195) Rojina Villegas, Rafael, Op. Cit., Pág. 83.

Debe considerarse positiva la eliminación del resabio napoleónico de la "previa indemnización".

No existe razón para resarcir o reparar un daño que aun no se opera materialmente, pues ello implicaría:

- a) La acción expropiatoria estatal estaría condicionada a que el presunto afectado recibiera un pago a cambio de lo que aún posee.
- b) Aplazar la atención de una necesidad cuya satisfacción se considere causa de utilidad pública, ya que si la situación económica estatal fuere incómoda por falta de recursos materiales, el problema se agravaría obligando al Estado a indemnizar previamente.
- c) Al recibir el afectado su pago, obtiene ventajas aun sin -- que la autoridad expropiante hubiere aplicado el bien afectado al beneficio colectivo, dando cabida a la utilidad particular a costa del interés público.
- d) Ignorar la función social de la propiedad derivada invirtiendo los extremos de importancia, es decir, se subordinaría el interés común al particular, con tal de dar cabal protección a la propiedad privada, situación intolerable.

En general rompería un orden lógico de actos que debe sucederse y en ocasiones sincronizarse en el tiempo; mutilar el patrimonio estatal antes que el privado, y engrosar éste y luego áquel, es desvirtuar el objeto primordial de la Institución.

Como puede advertirse, una indemnización previa, presenta como principal inconveniente el condicionar el desenvolvimiento expropiatorio a un pago, constriñendo la actuación estatal a aquellos casos en que la situación económica permita resarcir "prematadamente" al afectado. De no tolerarlo así el erario, la satisfacción de cualquier -- necesidad pública, estaría en suspenso en tanto la autoridad no contara con los recursos monetarios suficientes.

Puede concluirse que social y jurídicamente, un sistema expropiatorio que admita como prerequisite la indemnización, no responde a la finalidad misma de la Expropiación, ni a los reclamos sociales que la justifican.

El Estado como creación social, siguiendo el pensamiento de Hans Kelsen, no tiene otros fines que los propiamente humanos; es decir, -- la atribución esencial de la Administración Pública es intrínseca a -- su razón de ser: el bien común. (196)

Es el orden jurídico el instrumento más eficaz para concretar -- los propósitos o atribuciones sociales. Toda norma jurídica, está imbuída de una finalidad que la justifica. En el caso concreto, la Expropiación se apartaría de este razonamiento, si admite preservar -- cuantitativamente inmaculado el patrimonio privado a costa del retardo en el cumplimiento de las atribuciones estatales, por razones económicas de gobernante a gobernado.

No deben pretextarse interés común, o bien público, para cometer despojos, pero tampoco debe permitirse un orden jurídico que tolere -- relegar los apremios sociales de urgente realización a un segundo momento, por atender al interés particular.

La Expropiación "previa indemnización", no es, social, económica ni jurídicamente, la fórmula adecuada para encauzar su finalidad primordial. Es deseable coordinar cronológicamente desposesión e indemnización, eliminando en lo posible distancias entre ambas figuras, en bien del interés público y privado.

IV.C. LA EXPROPIACION MEDIANTE INDEMNIZACION, QUE GARANTICE EL EFECTIVO Y OPORTUNO RESARCIMIENTO.

Hemos contemplado las virtudes y desventajas de la indemnización previa, y en su momento, analizamos el vocablo mediante, pretendiendo interpretarlo en su más justa acepción.

Legislativamente debe precisarse el alcance y límites a que debe someterse el sistema expropiatorio implantando en la Constitución Federal vigente.

Fue acertado por razones prácticas, económicas y sociales, sustituir previa indemnización por mediante indemnización. Así lo demandaba la lógica y la justicia: resarcimiento y posesión administrativa deben concurrir en el tiempo, para evitar beneficios particulares a costa del interés público y daños exagerados e innecesarios al gobernado.

Sin embargo, es posible depurar y perfeccionar el sistema de Expropiación, en cuanto a su época en el pago, y en este sentido, habría que desglosarse en la Ley secundaria el "mediante", a más de precisarlo en la Constitución, o mejor dicho, determinar las excepciones al principio constitucional de la mediación. Igualmente, debe erradicarse de la Ley Federal expropiatoria disposiciones incongruentes, implementando otras acordes a la compleja dinámica social que vive nuestro país.

Por principio, deberá entenderse que la indemnización estará "en medio" de la emisión del decreto expropiatorio y su ejecución. - Esto es, insertamos "el mediante" entre decreto y posesión administrativa, porque al expropiarse jurídicamente un bien, no se podrá disponer o afectar legítimamente el mismo, lo que ya implica cierto daño.

Pero lo equitativo es que antes o al momento mismo de la desposesión "de hecho" el sujeto pasivo tenga la posibilidad de ser resarcido para que la indemnización cumpla su cometido, preservando la condición cuantitativa, que no cualitativa, de la esfera jurídica afectada.

Interpretando el artículo 19 de la Ley Federal de Expropiación, se desprende que dicho numeral contiene en esencia la adecuada regulación de la mediación indemnizatoria a que se refiere el Código Constitucional, porque al señalar que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pasa a su patrimonio, está obligando a la autoridad expropiante a enterar el pago antes o a más tardar en la fecha en que precisamente se suceda la posesión administrativa; siendo naturalmente exigible esta obligación desde la emisión del decreto. O sea, la indemnización deberá oscilar entre dos puntos: decreto expropiatorio y ejecución del mismo.

En este orden, propugnamos por la derogación del artículo 20 de la Ley Federal de Expropiación, toda vez, que dicho dispositivo al otorgar a la autoridad administrativa diez años para cubrir la indemnización, contraría no sólo el numeral inmediato anterior, sino la Constitución misma, así lo ha establecido en jurisprudencia firme y definida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que la Ley que fije un término para cubrir la indemnización expropiatoria, es --violatoria de garantías, porque ésta debe pagarse sino al momento del acto posesorio, si a raíz del mismo, para permitir al afectado disfrutar del monto correspondiente. Es inverosímil aceptar que la compensación para el afectado, no se complete, sino transcurridos diez años; la devaluación monetaria por sí sola es basta razón, para deshechar cualquier postergamiento en el pago. No puede entenderse que --verdaderamente se indemnice, si el afectado, obtiene su resarcimiento al cabo de un decenio, pues para entonces sería aritméticamente imposible reponer el bien cedido a la Administración Pública, y la indem-

nización como término equivalente a pago de daños y perjuicios sería, conforme a Derecho Civil y a la lógica, una mera ilusión. ¿Por qué - permitir al Estado indemnizar en un lapso de diez años, si al momento de valorar el bien no se consideró este término? El monto indemnizatorio corresponde a un valor presente, no a uno futuro de la cosa expropiada, entonces no existe resarcimiento, porque no puede integrarse la ecuación de equivalencia entre daños y perjuicios, y compensación.

Demorar por cualquier lapso la indemnización, es desvirtuar su concepto que por su naturaleza económica y categórica jurídica ha de ser un término de justa correspondencia al valor del bien expropiado y esta proposición no existe si el pago se hace a plazos, pues al valorar el bien, no se consideró que su monto se cubriría con posterioridad al decreto, provocando el demérito del patrimonio privado, quedando inacabada la reparación integral del mismo.

El Estado goza de la utilidad derivada del bien, y el sujeto pasivo no de la indemnización.

La inflación, devaluación, costo de futuras adquisiciones para reponer el bien afectado, plusvalía, costo de crédito y dinero, amortización, entre otros, son fenómenos que necesariamente actuarán, en contra del patrimonio afectado en tanto más tiempo transcurra para ser resarcido.

No existe razón jurídica, económica o social, que justifiquen retardar el pago del daño por diez años.

Al contrario de lo establecido en la Ley de la materia, es pertinente complementar el artículo 19 y establecer que la indemnización sólo podrá posponerse en caso de extrema urgencia, o entratándose de

cubrir una función social de inaplazable realización, a efecto de armonizar el ordenamiento en cita con el criterio que al respecto sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si la Expropiación tiene como finalidad satisfacer una necesidad relacionada con apremios sociales en caso de guerra, derivados de la defensa nacional, o para mantener la paz pública o calamidades comunitarias, y a todo esto se agrega que la Administración Activa no cuente con elementos para indemnizar en ese preciso instante, puede decirse que existe justificación, para disponer del bien afectado sometiendo inmediatamente a afrontar dicha necesidad, cumpliendo posteriormente con la indemnización.

Sin embargo, aun en estas circunstancias es posible coordinar la situación económica estatal, con el derecho que tiene el afectado a ser resarcido. En efecto, existen causas de utilidad pública con ciertas características que desplazarían a segundo término cualquier derecho personal, lo que no impide que se cumpla cabalmente con la reparación integral patrimonial, que como garantía a la propiedad postula el artículo 27 constitucional, esto último, a través de la adecuación y proporcionalidad del tiempo y monto.

A la sociedad le interesa que el Estado pueda disponer de los bienes indispensables para atender necesidades cuya satisfacción se considere causa de utilidad pública, pero también es preocupación social su elemento básico, es decir, el sujeto individual al que se le debe asegurar un marco jurídico en el que pueda desarrollarse, vivir y crear con la seguridad de que su trabajo, logros, posesiones o propiedades, no serán arbitrariamente extinguidos. El bien común no es posible, sino se sustenta partiendo de la protección a la esfera jurídica del individuo social. Platón concibió la apropiación individualizada, como el principal incentivo para desarrollar la capacidad pro

ductiva y creadora del hombre de la Polis. La naturaleza humana aun en sociedad, necesita proclamar su dominio exclusivo sobre ciertos bienes, quizá como un símbolo de su dominio sobre la naturaleza, o tal vez como compensación a su aparente limitación frente a la inmensidad de aquélla.

"Dice Dabin: Únicamente la propiedad asegura al individuo plena independencia y seguridad completa, sólo ella le permite realizar prácticamente su autonomía ante los demás, sólo ella lo pone a cubierto de los golpes de la fortuna y los riesgos de la existencia.

La propiedad privada no es más que la traducción en el plano -- económico del exacto y verdadero sentimiento que en todo hombre existe de su individualidad personal. El derecho de propiedad se justifica así, ante todo, por el derecho del individuo en cuanto es para éste y para su familia una garantía irremplazable para la vida y para sus libertades". (197)

El hombre antes de erigirse como bípedo, luchó por la tierra. Nuestra revolución generó la Reforma Agraria, como Institución destinada al justo reparto de predios rurales. Es por todo ello, que si el gobernado debe sacrificar su interés para beneficio colectivo, el contexto jurídico debe garantizarle que a cambio se constituirá a su favor un derecho personal para ser justamente indemnizado.

El segundo párrafo del artículo 27 de nuestra Constitución vigente, al establecer la medición de la indemnización, ha encontrado en la simultaneidad de pago y ejecución, el mejor y más civilizado sistema expropiatorio.

Mas cuando la situación económica del Estado, no le permita pagar simultaneamente al acto posesorio, deberá posponerse éste, salvo que se trate de satisfacer una necesidad de urgentísima o inaplazable realización, como los casos a que ya nos hemos referido. Existe uniformidad jurisprudencial al respecto.

Para esta situación concreta, proponemos que se adicione el texto constitucional, a efecto de que tolere la excepción al principio de simultaneidad en el pago, para evitar que resulte inconstitucional la Ley Secundaria que prevea un plazo para el pago de la indemnización, debiendo regular esta última, también los casos o situaciones que pudiera considerarse o adecuarse a la citada "excepción".

Ahora bien, la Ley expropiatoria debe incluir disposiciones que regulen los siguientes conceptos, en cuanto a la época de pago de la indemnización:

- 1) Sólo por excepción a la regla general constitucional, debe preverse que el pago indemnizatorio se realice posteriormente a la ejecución administrativa, en un lapso máximo de tres años contados a partir de esta última siempre que se trate:
 - a) De atender una necesidad cuya satisfacción resulte para la sociedad o Nación, urgente e impostergable, a grado tal, que de no efectuarse, importara daños o trastornos graves o irreparables para la comunidad, o bien, afectara la estabilidad o soberanía del país. Debiendo comprobar la existencia objetiva de esta situación, la autoridad expropiante en el expediente que con motivo de la afectación, está obligada a integrar, y;
 - b) Que la autoridad expropiante justifique que su estado económico no le permite cubrir en totalidad el monto de la indemnización, antes o al momento mismo de la ocupación.

c) Que antes o a más tardar en el instante del acto posesorio, el ente expropiante entregue o consigne a favor del afectado el mayor porcentaje posible del monto indemnizatorio total, adecuando la cantidad respectiva precisamente a la situación económica del sujeto activo y a la naturaleza y valor del bien.

- 2) También debe establecer la Ley secundaria que en caso de aplazarse el pago, ya sea agotando el término máximo (3 años), o uno menor, el débito estatal, causará mensualmente intereses a favor del sujeto pasivo, hasta la total extinción del adeudo, sobre saldos insolutos exclusivamente.

Es justo que si toda obligación a favor del Estado con cargo al gobernado causa intereses, también la ecuación inversa debe generarlos. El "costo de dinero" y el perjuicio causado sería considerable, si el expropiado no puede disponer de buena parte de su compensación. Se trata de evitar que la indemnización se vuelva un idealismo, pues gravando el adeudo con intereses se aminora en parte el efecto de la "depreciación" o pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda. Es decir, si el afectado tiene derecho a recibir "xy", al transcurso de cierto tiempo, en realidad sólo se le entregaría $\frac{xy}{2}$ ó $\frac{xy}{4}$, dependiendo del menor o mayor grado de devaluación del peso.

El indicador esencial para determinar el monto de la indemnización, es el valor que se asigna al bien expropiado, y al determinar éste, no se considera que será pagado, no al momento del avalúo, sino posteriormente, excluyendo factores que no son constantes, como inflación, plusvalía o devaluación, entre otros.

Se indemniza procurando la equivalencia entre lo perdido y lo retribuido, pero esta proposición es falsa, si al momento de la desposesión, el bien vale "xy", y recibe el afectado $xy - \frac{xy}{2}$ " o menos, entregándosele finalmente $\frac{xy}{2}$ ", cuando el bien en cuestión posiblemente vale xy^2 ". O sea, el retraso en el pago impide al afectado, integrar a su patrimonio un bien similar al expropiado, lo que supone un incumplimiento en la obligación de indemnizar.

Por todo ello, creemos equitativo que el adeudo expropiatorio genere intereses, y se combata los altibajos económicos a que está sometido nuestro país, sin otro propósito que cumplir cabalmente con la indemnización.

Desde luego, el interés que debería generarse no puede ser el legal, pero tampoco el bancario; debe optarse por uno justo, en relación al tiempo de cumplimiento de la obligación; el valor del bien y, la cantidad consignada.

- 3) Si el aplazamiento excede de 2 años, al transcurrir este período, el afectado podrá pedir el reavalúo del bien, mediante el procedimiento pericial a que se refiere para el caso de Expropiación, el Código Federal de Procedimientos Civiles. Cuando dicho reavalúo arroje un valor mayor al que se le hubiere asignado primitivamente al bien, el juez de Distrito deberá aumentar el débito estatal en atención al dictamen, a la cantidad ya pagada, y al numerario faltante para complementar el nuevo monto.

Debiendo generar esta nueva cantidad intereses en tanto no se cubre en su totalidad, sin perjuicio de los ya generados con antelación.

- 4) También proponemos que en el caso de que no se cubra el monto total en el término máximo, se otorgue al afectado el derecho de reversión, independientemente de la causal a que se refiere el artículo 9o. de la Ley de la materia, es decir, existirían tres motivos para la actualización jurídica del derecho a revertir el bien; lógicamente en esta hipótesis, la procedencia quedaría sujeta a que no se hubiere designado el bien a la satisfacción de la causa de utilidad pública señalada en el decreto correspondiente.

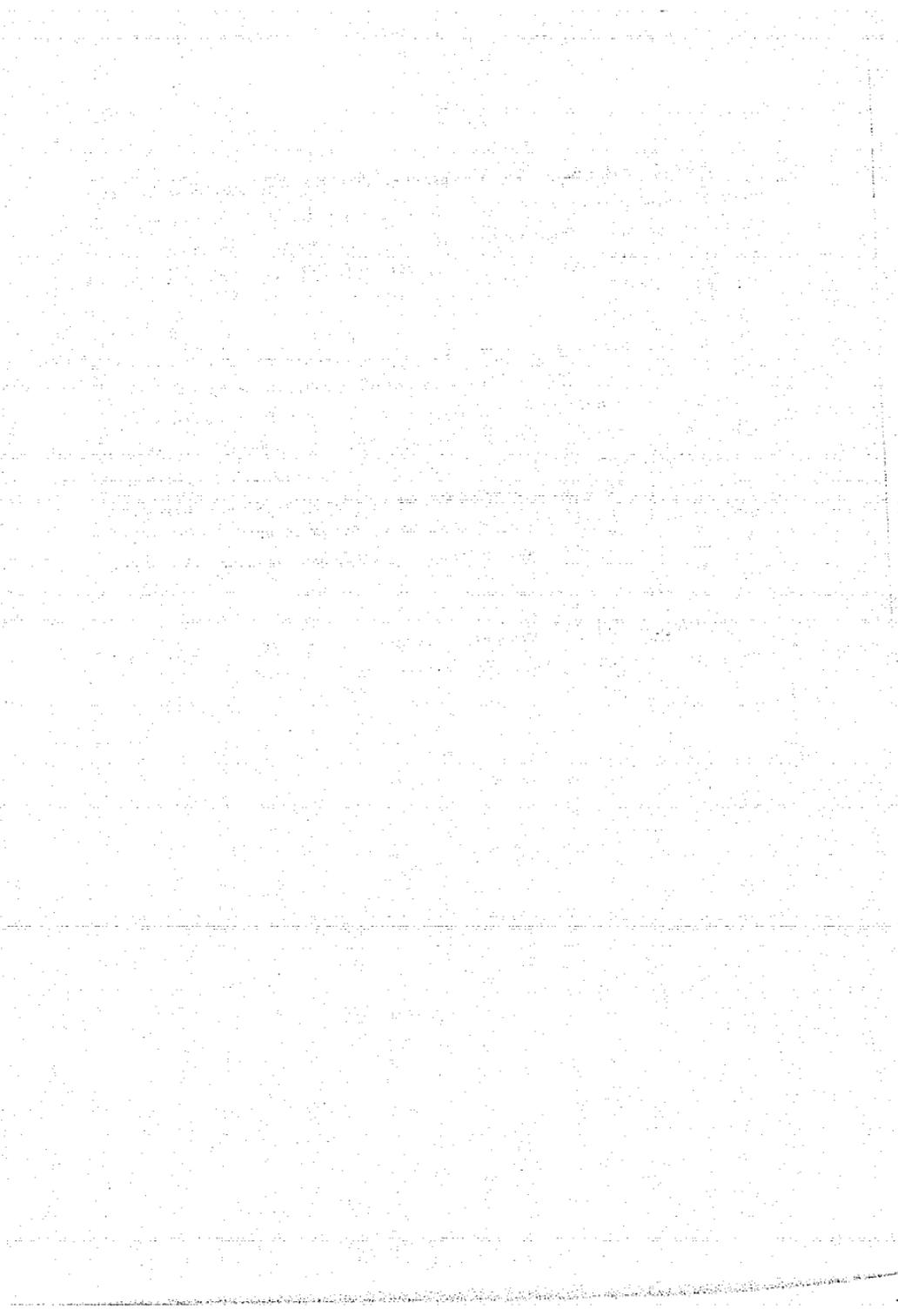
Hemos propugnado porque se reforme la Ley Federal de Expropiación, toda vez, que la Ley secundaria es la que debe en todo caso, regular lo relativo a la época de pago, tal como lo expresa Ignacio Burgoa Orihuela: "...La legislación secundaria que es a la que compete según Fraga delimitar la época de pago de la indemnización, debe fijar un término máximo para que tenga lugar este acto, de tal manera que la autoridad que a nombre del Estado decreta la Expropiación, no puede aplazar el cumplimiento de la mencionada contraprestación indefinidamente ..." (198)

Independientemente de lo antes asentado, deseamos insistir en que la fórmula idónea de prevenir que la Expropiación implique abusos o inequidad, es precisamente la simultaneidad de indemnización y posesión administrativa. La interpretación en este caso de "mediante", corresponde a la idea de que la indemnización se suceda entre publicación de decreto y ejecución del mismo. El criterio jurídico, impone a este término, la función de erradicar distancias entre dos puntos extremos, previa y postrer indemnización, coordinando la situación económica de la autoridad afectante en particular y de la sociedad en general, con el derecho del afectado a resarcir lo perdido, sin perjudicar su acervo patrimonial, innecesariamente, pero sin favorecerle con demasía a costa del interés público.

También reiteramos que las proporciones hechas, son sólo intentos primitivos de una adecuación legal que consideramos necesaria para que la indemnización constitucional se transforme en un efectivo y oportuno resarcimiento y, por ende, en la reparación integral patrimonial -- del expropiado.

En el caso concreto de la propuesta a reducir de 10 a 3 años el - plazo máximo para el pago, ésta se ha delineado tratando de conciliar la prevalectencia del interés público, con la garantía constitucional a la propiedad, pero reconocemos que dicho término no puede fijarse arbi|trariamente, al contrario, debe concluirse considerando las circunstan cias especiales de cada Expropiación concreta, reduciendo o aumentando el plazo según la exigencia, pero siempre oscilando entre simultanei-- dad y un lapso máximo, y claro está, en tratándose de casos excepciona les.
| |

Una reforma de la naturaleza propuesta, ameritaría desde luego, - proyectar un Reglamento de la Ley Federal de Expropiación.



CONCLUSIONES

- 1.- La Expropiación, a más de una figura jurídica compleja, es un acontecimiento de amplísimo espectro social. Así se desprende de la regulación que en distintas épocas de ella han intentado juristas y legisladores de todas las culturas. Contemplándose desde la antigua Roma, aún sin sistematizársele cabalmente, lo que no le restó importancia pues frecuentemente se le utilizó dada la grandeza de las obras urbanas de las cívitas. Recuérdese que Roma se distingue por su obra jurídica principalmente civil, lo que seguramente contribuyó a reconocer en la Expropiación sólo una excepción a la invulnerabilidad de la propiedad privada.
- 2.- En la Edad Media, más que una salvedad, la Expropiación se convirtió en una potestad omnímoda del señor feudal, relegando su fin primordial, esto es, el bien común. Sin embargo, con el advenimiento de los Estados, esta Institución recobra su esencia restringiéndose más que nunca su procedencia, pues al absolutismo romano se le sumó el aspecto teórico del liberalismo francés.
- 3.- En lo referente al desenvolvimiento jurídico de la Expropiación en México, es evidente la preocupación que cada Congreso tuvo a este respecto; así lo revelan los diversos documentos constitucionales que regularon la vida político dogmática mexicana del siglo XIX.

Salvo la Constitución de 1857, ningún Código Político, refiere expresamente a la Expropiación bajo esta denominación; sin embargo, siempre se le reguló aún cuando fué con distintas expresiones, pero sujetándola indubitavelmente a la utilidad pública,

o figuras análogas, y, a una indemnización al afectado, muchas de las veces previa. Evidentemente, la influencia teórica del liberalismo francés se reflejó en nuestras Constituciones.

- 4.- Atendiendo a los caracteres de la Expropiación en nuestro ámbito jurídico, debe definirsele como un acto autónomo, esencialmente soberano de la Administración Pública, que tiene por objeto inmediato la afectación de la propiedad privada, para llevarla a un régimen exorbitante de Derecho Público, a efecto de cumplir con su objeto mediato constituido por el bien plural o común, siendo este concepto su justificante y límite, traducido en una causa de utilidad pública implicando necesariamente la mediación del resarcimiento al gobernado.
- 5.- A pesar de las diversas teorías que existen para justificar a la Expropiación, su mejor argumento de existencia, se encuentra precisamente en su esencia, es decir, la materialización del subordinamiento del interés privado al público, con el fin de beneficiar al conglomerado social. Sin perjuicio de que su justificación técnica jurídica se encuentre en el dominio inminente de la nación sobre su territorio.
- 6.- La naturaleza jurídica de la Expropiación se condensa en un acto administrativo, soberano y por ende autónomo, y por antonomasia de Derecho Público, con caracteres de ejecutabilidad.
- 7.- Bajo ningún punto de vista, puede reconocerse en la Expropiación un ente de Derecho Civil, ni aún de naturaleza mixta.
- 8.- Jurídicamente, no existe Expropiación sin la concurrencia de sus elementos permisivos: utilidad pública e indemnización.

- 9.- Es difícil definir el término de utilidad pública encontrando la primera dificultad en una dicotomía de tiempo y espacio, debido a la variedad de épocas y sociedades. Los Ordenamientos legales del país no determinan un sentido exacto de tal expresión.

- 10.- No pueden amalgamarse todas las causas de utilidad pública en un artículo de la Ley secundaria, la sociedad avanza y exige -- satisfacer variadas y complejas necesidades que se generan con el nacimiento de cambios especializados. El sistema casuístico es constrictivo de la actividad expropiatoria y dá pie a "adecuaciones forzosas" e impide atender ciertas necesidades no -- contempladas en la legislación vigente. Pareciera que la Ley de Expropiación confunde la causa con el concepto mismo, su artículo 1^o entiende por utilidad pública la causa u objeto material, en tanto que omite definir a la propia utilidad pública.

- 11.- La Suprema Corte de Justicia ha adoptado un criterio respecto de la utilidad pública, acorde al sentido teórico de este concepto.

- 12.- La utilidad pública, es un género en el que se contienen tres -- especies: utilidad pública en sentido estricto; utilidad social, y utilidad nacional.

- 13.- Es deseable que legislativamente se implementare un concepto de utilidad pública, atendiendo a su esencia económica y considerando que sólo existe cuando se satisface de un modo mediano o inmediato las necesidades de toda la sociedad, sustituyéndose -- ésta, (Estado, Nación o Municipio) a un particular en el goce -- de la cosa afectada.

- 14.- La indemnización como elemento esencial de la Expropiación, es una garantía individual que protege la integridad patrimonial del gobernado, a través de la reparación integral de su acervo, transformando un derecho real en personal.
- 15.- No hay controversia en cuanto a la especie en que debe otorgarse la indemnización: lo apropiado es el dinero o títulos representativos de éste. Aunque es posible legalmente, entregar un bien similar al afectado, en concepto de indemnización.
- 16.- Debe incrementarse el interés que el Estado pague por el aplazamiento de la indemnización, en tratándose de la deuda agraria.
- 17.- El ejercicio de la facultad expropiatoria, compete en forma autoritaria y sucesiva a los Poderes Constitucionales de la Unión
- 18.- Cualquier persona, física o moral, titular de un derecho propiedad, respecto de bienes muebles o inmuebles, corpóreos e incorpóreos, es susceptible de constituirse como sujeto pasivo - en la Expropiación, salvo el pequeño propietario, en el caso - limitado del acto expropiatorio agrario.
- 19.- El principal efecto de la Expropiación, consiste en extinguir totalmente el dominio del afectado sobre el objeto expropiado, pasando éste, al dominio estatal libre de toda carga o gravámen para verse inmerso en un régimen exorbitante, y ser por consecuencia, inalienable, imprescriptible e inembargable.
- 20.- En materia expropiatoria existe competencia federal y local en la intervención del ejecutivo.

- 21.- Es incorrecto que la fracción VI del artículo 27 constitucional, emplee la expresión "jurisdicciones". Debe sustituirse por "competencia".
- 22.- Todo bien puede expropiarse, salvo: dinero en efectivo; objetos del dominio público y privado de la Federación y; la pequeña propiedad agrícola para el caso de afectaciones agrarias.
- 23.- Es insuficiente la regulación respecto de la integración del expediente expropiatorio, que contiene la Ley secundaria.
- 24.- Técnicamente, en materia de Expropiación, sí rige la garantía de audiencia; pero ello, implica dilación en la atención de necesidades públicas. Es conveniente adicionar el artículo 14 o bien el segundo párrafo del 27 constitucional, insertando la excepción a dicha garantía en tratándose de la Expropiación.
- 25.- Es incorrecto que la Ley Federal de la Materia, utilice la expresión "acuerdo", para denominar a la emisión administrativa de la declaratoria de Expropiación, debe sustituirse por "decreto".
- 26.- Para determinar el monto indemnizatorio, la base no debe ser el valor catastral del bien, sino un valor objetivo.
- 27.- La indemnización constitucional Expropiatoria debe comprender el valor objetivo del bien, para extinguir el daño causado y cubrir asimismo, el perjuicio, en caso de haberlo; sólo así el acto indemnizatorio representará una reparación integral patrimonial.
- 28.- Debe eliminarse el sistema de determinación de monto indemnizatorio, con base en un valor catastral para optar por uno que cumpla con la reparación integral patrimonial; el juicio periodal aparece como posibilidad equitativa.

- 29.- El término de 15 días concedido al afectado para interponer el recurso de revocación, a que se refiere la Ley Federal de Expropiación, debe ampliarse, cuando la notificación del decreto no sea personal. Es insuficiente la regulación de dicho recurso y omisa en varios aspectos.
- 30.- Son incipientes las prevenciones que la Ley Federal de la materia asila en referencia a la reversión, la que desde luego no es un recurso sino un derecho subjetivo público. Debe reducirse el término de 5 años de que dispone el expropiador, para utilizarse el bien y especificarse que aun sin agotarse dicho lapso, el desvío del destino originario es causa de reversión de pleno derecho.
- 31.- Es evidente que el cambio de la expresión sufrido en el sistema constitucional expropiatorio (mediante por previa), se realizó con el decidido propósito de eliminar un requisito que a caso podría obstaculizar la acción del Estado. No puede considerarse bajo ningún punto de vista, que la indemnización deba ser previa, fue categórico el legislador en la sustitución de términos.
- 32.- El orden constitucional vigente, prevé la simultaneidad entre acto posesorio e indemnización, y sólo como excepción tolera la postposición del pago en la Expropiación genérica administrativa, ya que en la específica agraria, la Constitución explícitamente permite el pago posterior.
- 33.- La tesis del pago previo es el resultado del viejo concepto absolutista que de la propiedad delinearon los romanos, al que se le sumaron matices filosóficos con el advenimiento de la Revolución Francesa, constituyendo una reminiscencia de la corriente liberal individualista que ya no es compatible con el corte y -

función social de la propiedad. Además no existe justificación para resarcir al afectado antes de privarlo materialmente del bien, aplazando la satisfacción de una necesidad pública. No puede subordinarse el interés público al privado, aunque sí se les puede conciliar. El principal inconveniente de este sistema es la falta de flexibilidad del Estado, al obligarle a un pago previo.

- 34.- El término mediante debe desglosarse en la Ley secundaria, ya que el pago debe realizarse entre la emisión del decreto y la ejecución expropiatoria.
- 35.- El artículo 20 de la Ley Federal de Expropiación, contraría el orden constitucional establecido alrededor de la Expropiación, al conceder un plazo de diez años a la autoridad para el pago de la indemnización.
- 36.- No es admisible un término de diez años para indemnizar. No existe justificación alguna, ni en el ámbito jurídico, ni en el social.
- 37.- Sólo bajo circunstancias especiales y específicas debe tolerar el sistema jurídico, el aplazamiento en el pago, por un término que no exceda de tres años, en la inteligencia, de que la autoridad expropiante ponga a disposición del afectado, un porcentaje del monto indemnizatorio total en el momento o antes del acto posesorio.
- 38.- Es deseable que en caso de aplazamiento, el débito administrativo cause intereses a favor del afectado y se otorgue a éste el derecho de que se revalúe su bien, al transcurrir dos años de la desposesión, si no se hubiere enterado totalmente el pago.

39.- Debe otorgarse al afectado el derecho de revertir el bien si en el término máximo de aplazamiento, no se le ha pagado la indemnización total.

40.- La Ley vigente de Expropiación forma parte de una superestructura social, que ya no corresponde a la estructura económica del país. Este Ordenamiento cumplió su cometido poco después de su promulgación. Actualmente México vive un estadio distinto y sus condiciones revisten de inadecuación y cierta injusticia a la Ley expropiatoria de 1934. Debe reformársele.

41.- Por su importancia, como fenómeno social, la expropiación requiere además de una Ley secundaria, un Reglamento que subsane ciertas carencias legislativas.

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

- Abella, Fermín, La Expropiación Forzosa y Obras Públicas. Ed. Plaza - Villa Madrid, 8a. ed., Madrid, 1979.
- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. UNAM., 2a. ed., México, 1975.
- A. Fiorini, Bartolomé, Manual de Derecho Administrativo II Ed. Socie dad Anónima Editora e Impresora, Argentina, 1968.
- Alvarez Gendín, Sabino, La Expropiación Forzosa. Ed. Reus, S.A., Vol. I, 2a. ed., Madrid, 1928.
- Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo. Ed. Roque, Depalma Editor, 5a. ed., Buenos Aires, 1965.
- Botella Asensi, Juan, La Expropiación en el Derecho Mexicano. Ed. Es finge, S.A., 2a. ed., México, 1950.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1973.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S.A. 15a. ed., México, 1981.
- Carrillo Flores, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pú blica. Ed. Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1973.
- Castan Tobeñas, José, Derecho Civil Español Común y Foral, Ed. Reus, - 2a. ed., Madrid, 1943.
- Castillo Velasco, José Ma., Apuntalamiento para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano. Cap. I, Ed. Nacional, 3a. ed., México, 1888.
- Chuayffet Chemor, Emilio, Introducción al Derecho México. Tomo I, Ed.- UNAM., México, 1981.
- D. Barcia, Roque, Diccionario General Etimológico de la Lengua Española. Vol. 3, Ed. Establecimiento tipográfico de Alvarez, Madrid, 1881.
- Del Río González, Manuel, Derecho Administrativo. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981.
- De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S.A., 11a. ed., - México, 1983.
- Derechos del Pueblo Mexicano. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputa dos, Tomo VI. México, 1967.

- Diccionario Enciclopédico Bruguera. Tomo IV, Ed. Bruguera Mexicana de Ediciones, S.A., México, 1979.
- Diccionario Enciclopédico Larousse. Ed. Larousse, Buenos Aires, Argentina, 1985.
- Diccionario de la Real Academia Española. Ed. Talleres Tipográficos, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1956.
- Diccionario Latino Español, Español, Latino. Ed. Bibliografía, S.A.-19a. ed., Barcelona, 1987.
- Díez, Manuel María, Derecho Administrativo. Ed. Plus Ultra, Tomo - IV, Buenos Aires, 1979.
- Fernández del Castillo, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Ed. Editora de Revistas, México, 1939.
- Fleiner, Fritz, Instituciones de Derecho Administrativo. Traducción por Sabino Álvarez Gendín, 8a. ed., Barcelona, 1983.
- Floris Margadant, Guillermo, Derecho Privado Romano. Ed. Esfinge, S.A., 10a. ed., México, 1981.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 21a. ed., México, 1981.
- García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo. Ed. Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1959.
- Gascón y Marín, José, Tratado Elemental de Derecho Administrativo. Ed. Librería Victoriano Suárez, Madrid, 1950.
- Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso. Ed. UNAM, 2a. ed. México, 1980.
- Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones. Ed. Cajica, S.A., 5a. ed., Puebla, Puebla, México.
- Heller, Herman, Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Mendieta y Nuñez, Lucio, El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa, S.A., 13a. ed., México, 1975.
- Michelet, Julio, Historia de la Revolución Francesa. Ed. Arépagó, - Tomo V, 3a. ed., Argentina.
- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax-México, 7a. ed., México, 1983.

- Moya Palencia, Mario, Apuntes. Cátedra de Derecho Constitucional. - Quinto Semestre, E.N.E.P., Acatlán, Edo. de México, 1984.
- Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S.A., 8a. ed., México, 1975.
- Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A., 9a. ed., México, 1976.
- Petit, Eugene, Tratado Elemental de Derecho Romano. Ed. Epoca, S.A., 9a. ed., México, 1985.
- Rivero Zevada, Antonio, La Garantía de Audiencia en el Procedimiento Administrativo. Tesis, UNAM, México, 1970.
- Sánchez Zamora, Roberto, La Propiedad, la Expropiación y Crítica a la Ley de Expropiación. Tesis, Ed. UNAM, México, 1979.
- Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política. Ed. Porrúa, S.A., 3a. ed., - México, 1975.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II, Ed. Porrúa, - S.A., 13a. ed., México, 1980.
- Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México. 1808-1973. Ed. Porrúa, S.A., 10a. ed.
- Villegas Basavilbazo, Derecho Administrativo. Tomo VI, Ed. Tipográfica, Argentina, Buenos Aires, 1956.

LEGISLACION CONSULTADA

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Actualizado, concordado y con Jurisprudencia obligatoria por Lisandro Cruz Ponce y Gabriel Leyva. Ed. Miguel Porrúa, S.A., 9a. ed., México, 1988.
- Código de Procedimientos Civiles. Ed. Editorial Porrúa, S.A., 34a. -- ed., México, 1988.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, Ed. Editorial Porrúa, S.A., 49a. ed., México, 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo I, Ed. -- Ediciones Andrade, S.A., México, 1988.
- Jurisprudencia, 1917-1985, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Ed. Ediciones Mayo, S. de R.L., -- México, 1985.
- Ley de Amparo, Ed. Editorial Porrúa, S.A., 49a. ed., México, 1988.
- Ley de Expropiación, Constitución Política Mexicana, Tomo III, Ed. -- Ediciones Andrade, S.A., México, 1988.
- Ley Federal del Derecho de Autor, Constitución Política Mexicana, Tomo III, Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1988.
- Ley General de Bienes Nacionales, Constitución Política Mexicana, Tomo I, Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1987.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Editorial Porrúa, S.A., 17a. ed., México, 1988.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ed. Editorial Porrúa, S.A., 49a. ed., México, 1988.
- Ley sobre Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, Sumario Mercantil II, Ed. The mis, 7a. ed., México, 1988.
- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Constitución Política Mexicana, Tomo I, Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1987.
- Semanario Judicial de la Federación, Informe de 1981, rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pleno, Ed. Mayo-Ediciones, S. de R.L., México, 1981.
- Tesis de Ejecutoria, 1917-1975, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Ed. Ediciones Mayo, S. de -- R.L., México, 1985.