

308909

22
29.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

EL TERREMOTO, LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS Y LA INSTITUCION JURIDICA DE LA EXPROPIACION

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

Ma. DE LA LUZ LAPUENTE DIAZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1987



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

CAPITULO I	PAG.
ANTECEDENTES LEGALES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION	
1.- En la Edad Antigua.	5
2.- En el Derecho Romano Clásico	5
3.- En la Ley Alfonsina.	6
4.- En la Legislación Francesa.	7
5.- En la Legislación Alemana.	8
6.- En la Legislación Italiana.	9
7.- En la Legislación Española.	10
8.- En la Legislación Argentina.	11
9.- En la Legislación Mexicana.	11
CAPITULO II	
CONCEPTO DE EXPROPIACION	19
1.- Análisis de la Definición.	21
CAPITULO III	
ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION	
1.- Causa expropiante: Utilidad Pública.	26
2.- Objeto de la expropiación: Bienes susceptibles de expropiación.	34

3.- Sujetos de la relación.	35
4.- La indemnización.	36
5.- El régimen jurídico: Autoridades que intervienen.	50

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION Y SU DIFERENCIA CON LAS FIGURAS ANALOGAS

1.- Con las limitaciones o modalidades a la propiedad.	57
2.- Con la confiscación.	70
3.- Con la requisición.	71
4.- Con la nacionalización.	73
5.- Con las servidumbres.	74
6.- Con la compraventa forzada.	75

CAPITULO V

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION

1.- Concepto de atribuciones, actos y funciones que realiza el Estado y su clasificación.	78
2.- El Derecho Administrativo como rama del Derecho Público.	85
3.- La facultad discrecional.	87

4.- La Administración Pública y la Soberanía.	92
5.- Elementos, efectos y ejecución del <u>ac</u> to administrativo.	96
6.- El recurso administrativo de <u>revo-</u> <u>ca-</u> <u>ción.</u>	101
7.- Conclusión.	104

CAPITULO VI

LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACION

1.- Jurisprudencia sobre la indemnización	108
2.- Jurisprudencia sobre la causa de <u>uti-</u> <u>lidad</u> pública.	112
3.- Jurisprudencia sobre las <u>notificacio-</u> <u>nes.</u>	125
4.- Jurisprudencia sobre la <u>garantía</u> de - <u>previa</u> audiencia.	128
5.- Jurisprudencia sobre la <u>suspensión.</u>	134

CAPITULO VII

EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE EXPROPIACION

1.- El procedimiento.	148
2.- La <u>Legislación</u> Administrativa en <u>mate</u>	

ria de expropiación por causa de utilidad pública.	152
3.- Autoridades que intervienen en la expropiación.	155
4.- Recursos administrativos en materia de expropiación.	159

CAPITULO VIII

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION Y DE LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS DE OCTUBRE DE 1985.

1.- Inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación para el Distrito Federal.	170
2.- Violaciones legales de los Decretos.	179
3.- Inconstitucionalidad de los Decretos y violaciones a las garantías individuales.	202

CAPITULO IX

CONCLUSIONES	215
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA

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

El propósito de esta investigación es llevar a cabo un análisis objetivo tanto en la doctrina como en el aspecto jurídico, respecto de la Institución conocida con el nombre de Expropiación.

Los sismos ocurridos en septiembre de 1985, tuvieron importantes repercusiones en la Ciudad de México, tanto en el ambiente económico, como en el campo jurídico y social, y como resultado, nos encontramos ante la promulgación de cuatro Decretos Expropiatorios dictados por el Ejecutivo Federal, por virtud de los cuales fueron aproximadamente afectados cinco mil predios en el Distrito Federal; pretendiendo remediar bajo dichos Decretos el caos imperante a causa particularmente de la falta de vivienda.

Con motivo de la reacción que éstos Decretos provocaron en la opinión pública, y además por el simple hecho de su expedición violenta, despertó en mí la inquietud e interés de examinar, fundamentalmente, la oportunidad y legalidad de los mismos.

Sabemos que la expropiación es un acto de soberanía por parte del Estado, es decir, un acto unilateral de voluntad, cuyo fin es la satisfacción del interés público mediante la correspondiente indemnización al sujeto expropiado, en consecuen-

cia por virtud de este acto de soberanía se logra el interés público que representa en última instancia uno de los fines -- del Estado, lo que justifica por tal causa, la expropiación.

Partiendo de esta hipótesis nos proponemos con el desarrollo de este estudio en el capítulo V, desentrañar la naturaleza así como el análisis de carácter jurídico de los Decretos materia de esta Tesis.

Como resultado de los lineamientos apuntados, obtuvimos los elementos suficientes para adentrarnos en el estudio de -- las causas de inconstitucionalidad de los Decretos Expropiatorios, así como de los múltiples conceptos de violación a las -- garantías individuales protegidas por nuestra Carta Magna. Es pues el capítulo VIII de esta Tesis el que encierra toda la -- problemática de carácter Constitucional de los ya señalados Decretos, y que nos da la base para poder concluir de una manera sistemática los medios de defensa que con apego a nuestro sistema jurídico habrá de motivar un orden más justo y equitativo.

Estimamos que jurídicamente, los estudiosos del derecho debemos avocarnos al conocimiento de cualquier modificación o acto administrativo que tenga una repercusión patrimonial como es el caso de la expropiación. Los Decretos Expropiatorios, -- son la ocasión para entrar a ese análisis jurídico, sin temor alguno salvo el de pretender conducirnos con la objetividad y

la verdad. Ello es cooperar con la Justicia

Finalmente, es nuestro deseo, que esta Tesis contribuya como un instrumento de consulta a aquellos abogados litigantes que se aboquen a proteger a algún interés particular que se en cuentre afectado por éste o cualquier acto expropiatorio, o -- bien para esclarecer las dudas que surgieran en los estudian-- tes motivados a profundizar en este tema.

CAPITULO I

ANTECEDENJES LEGALES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION

- 1.- En la Edad Antigua.
- 2.- En el Derecho Romano Clásico.
- 3.- En la Ley Alfonsina
- 4.- En la Legislación Francesa.
- 5.- En la Legislación Alemana.
- 6.- En la Legislación Italiana.
- 7.- En la Legislación Española.
- 8.- En la Legislación Argentina.
- 9.- En la Legislación Mexicana.

ANTECEDENTES LEGALES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION

1.- En la Edad Antigua:

Se ha dicho que sus orígenes se encuentran en el antiguo testamento. En los Paralipómenos (Libro I, Capítulo XXI, versículo 22), "dame el sitio de tu era, recibiendo su valor en dinero contante, para edificar en ella un altar al señor"⁽¹⁾. Pero no podemos afirmar que los hebreos conocieran la expropiación, como institución jurídica, sino más bien como la confiscación o la usurpación como veremos en los siguientes textos: "y, lo que es más, quitará también lo mejor de vuestros campos, viñas..." (Libro I de los Reyes, Capítulo VIII, versículo 14).

"El príncipe tendrá una porción de tierras en Israel, y los príncipes no despojarán ya más en lo venidero a mi pueblo..." (Profecía de Ezequiel, Capítulo XLV, versículo 8).⁽²⁾

2.- En el Derecho Romano Clásico:

Los autores no se ponen de acuerdo sobre si existió o no en Roma esta figura, Villegas Basavilvaso cita a Serrigny, - - quien afirma su existencia citando al Senado consulto del año 741 a.c., pero agrega, "ese principio, no reglado ni en la - - Constitución ni en las leyes, se ejercía arbitrariamente, discrecionalmente, muy a menudo con indemnización en las grandes

ciudades, como en Roma y en Constantinopla". (3)

En opinión de dicho autor esta tesis es la más aceptable: "admite que no ha de afirmarse que la expropiación por causas de utilidad pública fuese desconocida por el derecho romano, pero considera que no ha existido como institución sujeta a principios generales y disciplinada por normas propias y precisas". (4)

Encontramos en el digesto en el Libro VIII, Título IV, Ley XIII, párrafo Primero: "si consta que en tu campo hay canteras, nadie, que no tiene derecho para hacer ésto, puede extraer piedras contra tu voluntad, con título, ni privado ni público, a no ser que en aquellas canteras haya tal costumbre, para que si alguien quisiera extraer piedras de ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ello al dueño un tributo acostumbrado; pero debe extraer las piedras, después que satisfaga al dueño, de suerte que ni se entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni al dueño con derecho se le quite la propiedad de la cosa". (5)

3.- En la Legislación Alfonsina:

El Código de las siete partidas, redactado en el reinado de Alfonso IX (1256-1263), fué publicado hasta el año de 1348, época en que se promulgó el ordenamiento de Alcalá.

Los textos demuestran que en pleno feudalismo el Instituto Expropiatorio aparece regulado por principios de derecho, y su aplicación por lo menos teóricamente, no estaba sujeta a la arbitrariedad del monarca. Los textos señalan a la utilidad pública como causa de la expropiación; y en cuanto a la indemnización, a falta de consentimiento del propietario, el monarca, por derecho tiene que darle algo a cambio y dicha indemnización ha de ser previa.

4.- En la Delegación Francesa:

Hasta el Siglo XVII, la expropiación tuvo la forma de -- confiscación; la indemnización era problemática y sin garantías procesales.

A partir de esa época dice Hauriou, citado por Villegas-Basavilvaso "la expropiación fué ampliamente practicada con motivo de la construcción de caminos y canales de navegación. La indemnización quedaba reglada por los intendentes, pero no era pagada antes de la desposesión" (6)

No se pagaban las tierras laborables, solamente se pagaba la plusvalía.

Hauriou distingue tres fases desde la Revolución de 1789 hasta 1833:

1.- La Constitución de 1791; que contiene tres principios:

a) En el Artículo 545 del Código Civil señala la expropiación por causa de utilidad pública.

b) La indemnización deberá ser justa abarcando los daños y perjuicios ocasionados.

c) La indemnización debe ser previa a la desposesión.

2.- La Ley del 8 de Marzo de 1810. Que fué iniciativa de Napoleón, faculta a la autoridad judicial para transferir la propiedad y reglamentar la indemnización, lo que provoca -- que quede subordinado el interés privado al público, al recurrir los jueces a expertos que además de dilatar el juicio exageraban el monto de la indemnización.

3.- Ley del 7 de Julio de 1833. Establece el jurado de expropiación para reglar la indemnización y los efectos del -- juicio. Pero se siguieron exagerando las valuaciones por dicho jurado.

5.- En la Legislación Alemana:

La Legislación Francesa sirvió de modelo a la Alemana.- El Poder de quitar la propiedad privada, cuando el poder públi

co lo exige, fue reconocida como derecho de superioridad.

Villegas Basavilvaso cita a Mayer, quien señala que "El Príncipe, en virtud de ese derecho de superioridad puede suprimir, si lo considera necesario ese ius qua esitum, como todos los otros" (7).

"Con la aparición del Estado Constitucional y regido por el derecho, las relaciones entre el poder público y los individuos quedan sujetos a formas jurídicas fijas y bien determinadas, especialmente para la expropiación y su procedimiento". (8)

"Mayer distingue tres fases en la historia de la expropiación:

1a. La del regalismo o del imperium.

2a. La del jus politicae (reglamentaria)

3a. La del Derecho Constitucional, en la cual la indemnización es una continuación de la expropiación. El individuo al cual se le impone el sacrificio de su propiedad o de un otro derecho sobre la cosa, adquiere por lo mismo, un derecho o una compensación en dinero" (9).

6.- En la Legislación Italiana:

Casi todos los Estados italianos dictaron leyes de expro-

piación por causa de utilidad pública.

Después de la unificación y con arreglo a lo dispuesto -- por el Código Civil, se dicta la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública el día 18 de Diciembre de 1879.

7.- En la Legislación Española:

"La novísima recopilación (1805) recibió en materia de expropiación los principios de la Legislación Alfonsina. Con anterioridad, Carlos I, Felipe II y Fernando VI, en materia de -- repoblación de montes públicos, disposiciones sobre expropiación, disposiciones que dejaban la determinación de la indemnización a la decisión del Estado. Posteriormente, bajo el reinado de Carlos IV se ordenó la estimación pericial y la intervención de un perito tercero en caso de discordia". (10)

La primera Ley de Expropiación, ley de enajenación forzo- sa, del año 1836 en el cual su artículo lo. dispone los requisitos para la expropiación y son: declaración de que el bien - proyectado es de utilidad pública; permiso competente para ejecutarla; declaración de que es indispensable la propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública; justiprecio de lo que ha- ya de cederse o enajenarse; y pago del precio de la enajena- - ción.

Este artículo pasó a ser parte de la actual Ley de Expro-

pficación del 10 de Enero de 1879 en su artículo 1o., y cuyo artículo 2o. ha sido ratificado por el artículo 32 de la Ley del 17 de Julio de 1945, aprobando el fuero de los Españoles que dice en su segunda parte: "nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes".

8.- En la Legislación Argentina:

En el artículo 2511 que es reglamentario del 17 de la -- Constitución de 1853-1860: "nadie puede ser privado de su propiedad, sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no solo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad" (12).

Este fué el fundamento para la Ley Nacional de Expropiación del 22 de Noviembre de 1948.

9.- Antecedentes legales en materia de expropiación en México.

En la Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de -- 1814, el artículo 35 dispuso: "Ninguno debe ser privado de la

menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".⁽¹³⁾

El artículo 112, fracción III de la Constitución de 1824 señala: "El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en 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 podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ellos y por el Gobierno".⁽¹⁴⁾

En el artículo 2o. de la primera Ley Constitucional de 1836 establece que: "son derechos del Mexicano: no poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ello, ni en todo ni en parte. Cuando un objeto de pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros de la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental de los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado, a tasación de dos peritos, nombrando él uno de ellos, y según las leyes del tercero de discordia, en caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesa-

do ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".⁽¹⁵⁾

"En las siete Leyes Constitucionales de 1836, Ley Primera, artículo II; Ley Tercera, fracción III; Ley Cuarta, fracción IV, se contenfan facultades para la desposesión de la propiedad con las disposiciones necesarias".⁽¹⁶⁾

En las bases orgánicas del 12 de Junio de 1843, del Título II, artículo 90. fracción XIII: "cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, se hará ésta previa la competente indemnización en el modo que disponga la ley".⁽¹⁷⁾

La Ley de Expropiación del 7 de Julio de 1853 contenfa - iguales requisitos.

El artículo 27 Constitucional de 1857, ordena: "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

"La ley determina la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".⁽¹⁸⁾

"Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal

para adquirir bienes en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución".(19)

"Este artículo 27 fué modificado por el artículo Tercero de las adiciones y reformas del 25 de Septiembre de 1873 que dice: "Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución".(20)

"El Código Civil del Distrito Federal y Territorios de Baja California y Tepic de 1884, reconocía en el artículo 729: "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijen las leyes, artículo 730".(21)

"La propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Estos preceptos corresponden al código anterior de 1870, artículos 827 y 828".(22)

"El artículo 191 del Código Penal del Distrito Federal señalaba una pena para el funcionario que prive a otro de su propiedad, sin los requisitos que para la expropiación exija la ley".(23)

Se expidieron las siguientes leyes de expropiación:

"Ley del 31 de Mayo de 1883, que autorizó el Ayuntamiento de México y el Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de Septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte".(24)

"Ley del 3 de Julio de 1901, adiciona lo anterior y del 3 de Noviembre de 1905, autorizando al ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales.

Existieron además, disposiciones en aguas, patentes, minería".(25)

El 3 de Noviembre de 1905, se expide una nueva ley autorizando al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales de los territorios federales.

El 23 de Noviembre de 1936, fué promulgada la Ley de expropiación que rige en la actualidad, tanto en materia federal como local del Distrito Federal de acuerdo con su competencia.

CITAS DEL CAPITULO I

- 1.- Villegas Basavilvaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo VI, Limitaciones a la Propiedad, Buenos Aires, Ed. Tipo gráfica, Editora Argentina, 1956, pág. 307.
- 2.- Ibidem.
- 3.- Ibidem.
- 4.- Idem, pág. 308.
- 5.- Villers M. G., citado por Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Segunda Edición, México, D.F. Editorial Porrúa, 1954, pág. 379.
- 6.- Villegas Basavilvaso, Benjamín, op. cit, pág. 309.
- 7.- Idem, pág. 311.
- 8.- Ibidem.
- 9.- Idem, pág. 312.
- 10.- Idem, pág. 314.
- 11.- Idem, pág. 315.
- 12.- Idem, pág. 317.
- 13.- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Décima Primera Edición, México, Editorial Porrúa, S. A., - - 1977, pág. 35.
- 14.- Idem, pág. 184.
- 15.- Burgoa, Ignacio, op. cit, pág. 381.
- 16.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Novena Edición, México, D.F. Editorial Porrúa, S. A., 1979, -- pág. 270.
- 17.- Ibidem.
- 18.- Tena Ramírez, Felipe, op. cit, pág. 610.
- 19.- Serra Rojas, Andrés, op. cit, pág. 271.
- 20.- Ibidem.

21.- Ibidem.

22.- Ibidem.

23.- Ibidem.

24.- Ibidem.

25.- Ibidem.

CAPITULO II

CONCEPTO DE EXPROPIACION

1.- Análisis de la Definición.

CONCEPTO DE EXPROPIACION

¿Qué es la expropiación?

El concepto de Expropiación ha sido objeto de múltiples definiciones de autores jurídicos y en los límites de nuestro trabajo pasaremos a delinear las que a nuestro juicio explican su naturaleza jurídica.

El Lic. Ignacio Burgoa la define: "El acto autoritario expropiatorio consiste en la cesación del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual los adquiere. Toda expropiación debe tener como causa final a la utilidad pública".⁽¹⁾

El Lic. Gabino Fraga define a la expropiación por causa de utilidad pública de la siguiente manera: "Constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular, la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".⁽²⁾

Villegas Basavilvaso, por su parte la define como: "La extinción definitiva del derecho de dominio, en beneficio de exigencias públicas, sin perjuicio de la correspondiente in--

demnización." (3)

Serra Rojas dice que 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 forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa." (4)

Ahora bien, el artículo 27 Constitucional vigente, en el párrafo segundo señala: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Una vez señaladas las diferentes definiciones que hay sobre expropiación, trataremos de formular una propia, donde se consideran a nuestro juicio todos los elementos necesarios para constituir el concepto de expropiación por causa de utilidad pública.

La expropiación por causa de utilidad pública, es la cesión de la propiedad (cesación del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien o derecho), que tiene un particular, por la adquisición forzada de dicho bien o derecho por parte del Estado; a través de un procedimiento administrativo legalmente constituido, teniendo como fin una cau

sa de utilidad pública mediante una justa indemnización.

Así pues, con base en esta definición, a continuación -- nos referiremos al análisis de la misma.

I.- Análisis de la Definición.

Primeramente hablaremos del dominio del Estado, que se integra:

Bienes adquiridos originalmente por el soberano, (en la conquista fueron declarados inalienables) actualmente se fundamenta en el artículo 27 Constitucional.

Por los bienes que el Estado va adquiriendo de los particulares, mediante ciertas transacciones. Los que el Estado adquiere por medio de la aplicación de determinadas leyes (nacionalización, la requisición y la de bienes vacantes). De los bienes que necesita el Estado que son de propiedad privada y que no pueden ser adquiridos por el Estado por medios contractuales con los particulares.

Por tanto, existe la manera legal para que el Estado, -- unilateralmente, adquiera dichos bienes, y el medio que utiliza para lograrlo es la expropiación por causa de utilidad pública.

La expropiación se justifica por los fines que tenga el Estado, apremiado por las necesidades sociales, por lo que - - ejerce su soberanía a través de la acción administrativa.

La expropiación es una institución administrativa de derecho público y por lo tanto, en ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del derecho privado.

Es un acto administrativo porque por medio de éste, el - Estado logra sus fines, los cuales a su vez justifican la ex--propiación, ya que toca al Estado regular la vida colectiva -- por lo que ejerce su soberanía.

! La expropiación es un acto de soberanía del Estado !

Se dice que es una adquisición forzada la que hace el Estado, ya que él, debió previamente tratar de formalizar un contrato de compraventa sobre el bien con el particular, y al no acordar ambas partes se lleva a cabo el procedimiento expropiatorio por parte del Estado; donde la voluntad del particular - queda sin efecto y por tanto se extingue su derecho de propiedad cambiando de titular a favor del Estado.

Nosotros pensamos que es innecesario que el Estado antes de decretar la expropiación trate de contratar con el particu-

lar sobre el bien en cuestión, porque el Estado tiene y utiliza su facultad de imperio declarando unilateralmente su voluntad para expropiar dicho bien por causa de utilidad pública.

El fin de la expropiación es una causa de utilidad pública; es decir, se expropia ese bien a un particular para destinarlo a una necesidad colectiva. Profundizaremos más sobre el particular en el estudio de los elementos de la expropiación.

Ahora bien, la expropiación extingue un derecho real, pero da nacimiento a un derecho de crédito que es la indemnización; el Estado está obligado a dar a cambio del bien expropiado una contraprestación, la cual debe ser justa, es decir, debe guardar un equilibrio entre el bien expropiado y el valor del mismo, con el cual se indemniza al propietario del bien.

Concluido este breve análisis de la definición o concepto de la expropiación, pasaremos al estudio de sus elementos en el siguiente capítulo.

CITAS DEL CAPITULO II

- 1.- Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Segunda Edición, México, D.F.; Editorial Porrúa, 1954, pág. 374.
- 2.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Décima Séptima Edición, México, D.F. Editorial Porrúa, S.A. 1977, pág. 246.
- 3.- Villegas Basavilvaso, Benjamín, Derecho Administrativo, - Tomo VI, Limitaciones a la propiedad, Buenos Aires, Ed. - Tipográfica, Editora Argentina, 1956, pág. 306.
- 4.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Novena Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., - - 1979, pág. 267.

CAPITULO III

ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION

- 1.- La causa expropiante: Utilidad pública
- 2.- Objeto de la expropiación: Bienes susceptibles de expropiación.
- 3.- Sujetos de la relación.
- 4.- La indemnización.
- 5.- El régimen jurídico: Autoridades que intervienen.

Villegas Basavilvaso, clasifica a los elementos de la expropiación de la siguiente manera:

- 1.- La causa expropiante: Utilidad pública.
- 2.- Objeto de la expropiación: Bienes susceptibles de expropiación.
- 3.- Sujetos de la relación.
- 4.- La indemnización.
- 5.- El régimen jurídico: Autoridades que intervienen.

1.- La causa expropiante: causa de utilidad pública. - -
Aquí nos referimos a la causa natural de la expropiación, que es la utilidad pública, la cual presenta gran dificultad en su determinación doctrinal y jurisprudencial.

La declaración de utilidad pública o interés general, es el presupuesto jurídico indispensable para que pueda darse la expropiación.

Para que exista una causa de utilidad pública dice el - - Maestro Ignacio Burgoa, se requiere de una necesidad pública, estatal, social o general, personalmente indeterminada, y de un objeto susceptible económicamente de satisfacer una necesidad.

Ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación, ni la Corte, han definido el concepto de utilidad pública, dice el Lic.

Burgoa que ha sido aplicado "por instinto" peligrando la estabilidad de la propiedad privada.

A continuación pasaremos al análisis de quien es la autoridad competente para señalar las causas o los casos de utilidad pública.

Opina Gabino Fraga, que: "las Legislaturas son las competentes para fijar en las leyes secundarias los casos en que -- sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".
(1)

El artículo 27 Constitucional en su párrafo décimo quinto señala: "Las leyes de la Federación y de los Estados en -- sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada".

"El sistema legal para determinar las causas de utilidad pública se reduce a los siguientes grupos:

a) Las causas que la Constitución señala como de utilidad pública, es decir, causas que corresponde al Estado satisfacer.

b) Las causas que las Leyes de Expropiación, tanto de la

Federación como Locales, señalan como de utilidad pública.

El Legislador tiene una amplia facultad para señalar las causas de utilidad pública, con las limitaciones constitucionales". (2)

La Tesis Jurisprudencial No. 1117, página 1955, recopilación señala: "Sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada no existe cuando se trata de beneficiar a un particular".

"Las Legislaciones tanto Federales 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". (3)

La Jurisprudencia se contradice sobre si son o no los Poderes Legislativos competentes para fijar las causas de utilidad pública.

Por lo tanto, es necesaria una definición en abstracto de causa de utilidad pública; o bien, permitir que las legislaturas discrecionalmente las establezcan. Por esto, en alguna época, la Corte fijó un criterio unitario y abstracto, considerando dos elementos esenciales para que surja la causa de utilidad pública, que son: Una necesidad y un beneficio de la co

lectividad por un lado, y por otro, que el bien expropiado pase a ser del dominio del Municipio, Estado o Nación y no de -- simples individuos (S.J. de la F.T. II, Pág. 414 T. IV, Pág. - 918). (4)

Después la Corte cambia de criterio, dándole un sentido genérico al concepto de utilidad pública en sentido estricto, que es cuando el bien expropiado se destina a un servicio público; la utilidad social, cuando se quiere satisfacer a una - clase social determinada, y mediante ésta a toda la colectividad; y la utilidad nacional, para que el País resuelva situaciones que le afecten como entidad política o internacional; - además de las causas que establece la Constitución para dotar de ejidos a los pueblos, para crear nuevos centros de producción agrícola, para fraccionar grandes latifundios, etc.

La Corte concluye diciendo que "lo que sí está prohibido es que se hagan expropiaciones por causa de utilidad privada (S.J. de la F. Título I, Pág. 2568).

Ahora bien, es inútil que la Corte clasifique en utilidad pública, social y nacional a las causas de utilidad pública, ya que las tres se sintetizan en un interés público.

Gabino Fraga opina, que en base al estudio de las atribuciones del Estado, se puede lograr el concepto de utilidad pública.

blica, ya que si en las atribuciones del Estado no se encuentra la satisfacción de esa necesidad colectiva, no podría ser por causa de utilidad pública; es decir, que el Legislador no puede considerar a una causa como de utilidad pública, si la autoridad no tiene la atribución para atenderla.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el Legislador - si tiene la facultad para legislar sobre las causas de utilidad pública, así como de añadir, nuevas causas de utilidad pública que vayan surgiendo; por lo tanto, la Ley de Expropiación vigente, no agota todas las causas de utilidad pública, así como que las ya establecidas pueden variar, mediante modificaciones a la misma ley.

La Tesis Jurisprudencial No. 263 Jur 1917-65, Segunda Sala: refiriéndose a la utilidad pública dispone: "No basta con que exista un motivo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso, además, para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso".

La Tesis Jurisprudencial No. 264 Jur 1917-65, Segunda Sala: que dice: La utilidad pública en caso de expropiación: "Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación en el goce de la cosa expropia-

da. 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".

Tesis Jurisprudencial No. 99 Jur 1917-65, Segunda Sala. Expropiación para urbanizar: "Al expropiarse en los casos de la ley, un terreno para fundar una colonia urbana, no puede decirse que se beneficiarán únicamente los particulares, sino también el Estado y el Municipio a que pertenezca la colonia que se funda, circunstancia por lo cual queda establecido el concepto de utilidad pública".

Tesis Jurisprudencial No. 1000 Jur 1917-65, Segunda Sala: La expropiación por causa de utilidad pública "llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".

A continuación señalaremos las causas de utilidad pública contenidas en la Ley Federal de Expropiación en su artículo 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, es-- cuelas, parques y jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno Federal; y de cual-- quier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio co-- lectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámi-- ca 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;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciuda-- des o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y los procedimientos empleados para comba-- tir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incen-- dios, plagas, inundaciones u otras calamidades pùblicas;

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

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovecha-- miento 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 sus fuentes propias de vida;

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

Consideramos, que independientemente de los esfuerzos que ha realizado la Corte y la propia Ley de la Materia para explicar lo que es utilidad pública, ésta no ha quedado definida. Sin embargo sería más adecuado considerarla como la satisfacción de una necesidad colectiva a través de un bien privado -- que el Estado legalmente revierte a su propio dominio para cumplir con los fines que le son propios, ayudándose para lograrlo de la figura jurídica de la expropiación; y es por ello que la Ley de Expropiación establece cuales son las causas de

utilidad pública, más no define que es la utilidad pública, de ahí que los tratadistas consideren que es necesario obtener el concepto abstracto; que es lo que precisamente intentamos en líneas anteriores. Así las cosas; la utilidad pública tiene de contenido real, las causales que establecen las leyes de la materia.

SEGUNDO ELEMENTO DE LA EXPROPIACION

2.- El objeto de la expropiación: Bienes susceptibles de expropiación: Doctrinalmente hay controversia sobre si los bienes muebles pueden o no ser objeto de la expropiación, ya que en la Constitución, en el artículo 27 se reglamenta únicamente a la propiedad territorial, y como es en este artículo donde queda regulada la expropiación, consideran que sólo se refiere a dicha propiedad.

Pero la interpretación legislativa y judicial, rechaza esa tesis, pues dado que los antecedentes constitucionales, así como la redacción del párrafo décimo quinto del artículo 27 -- Constitucional, no hace tal diferencia para considerar excluidos otros bienes diferentes de los inmuebles, consideran por lo tanto que los otros bienes si son objeto de expropiación -- (V, discusiones de la Ley de Expropiación y sentencia del 8 de Diciembre de 1936, S. J. de la F. T. L., Pág. 2668).

Por lo tanto: "desde un punto de vista conceptual, no en relación al derecho positivo de un Estado determinado, todos los bienes, cosas propiamente dichas y derechos pueden ser objeto de expropiación... la limitación del objeto a los bienes inmuebles haría imposible la satisfacción de la razón de ser del Instituto Expropiatorio". (5)

Concluimos por consiguiente, que son bienes objeto de expropiación todos los inmuebles, muebles o derechos capaces o susceptibles de satisfacer una necesidad colectiva con excepción del dinero en efectivo por dos causas: La primera, porque el Estado se hace valer de los impuestos para proporcionar se dinero en efectivo; y la segunda, porque el pago de la indemnización o la contraprestación que el Estado da al expropiado, debe hacerse en dinero, como lo veremos más adelante en el estudio de la indemnización como elemento del Instituto Expropiatorio, ya que si se expropiare para compensarse en la misma especie, la expropiación dejaría de cumplir su objetivo.

TERCER ELEMENTO DE LA EXPROPIACION

3.- Sujetos de la relación: La doctrina los ha clasificado en sujeto pasivo y sujeto activo.

El sujeto pasivo, es el titular del bien declarado de utilidad pública o de interés general y, el sujeto activo: es el

Estado.

El poder de expropiar es exclusivo del Estado, y no de los beneficiarios al cambiar los bienes de titular; por esto, la relación jurídica de la expropiación sólo se establece entre el Estado y el expropiado, no entre éste y los eventuales beneficiarios del bien expropiado.

CUARTO ELEMENTO DE LA EXPROPIACION

4.- La indemnización: A este elemento de la expropiación lo estudiaremos desde el punto de vista conceptual; desde el momento en que debe de hacerse el pago de la misma, así como la especie y el monto en que debe de consistir; y el análisis de las autoridades competentes para la fijación de la indemnización.

Dice Burgoa que: "siendo la indemnización la contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es decir, que la persona privada de algún bien debe recibir el importe de éste". (6)

Serra Rojas a su vez, señala que: "la indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que el Estado cubre a la persona afectada por un procedimiento de expropiación". (7)

Villegas Basavilvaso menciona que: "el expropiado tiene derecho a la reposición integral, esto es a un equivalente económico comprensivo no solo del valor del bien expropiado, sino también de los daños y perjuicios causados por la privación de su propiedad". (8)

Nosotros nos adherimos a esta concepción de la indemnización, la cual equivale tanto al valor del bien, como a los daños y perjuicios causados por el acto expropiatorio.

La expropiación por lo tanto, no puede ser motivo de lucro ni para el expropiante ni para el expropiado; pues si lo es para el expropiante contra el patrimonio del expropiado, estaríamos ante la presencia de la figura de la confiscación.

Ahora bien, en cuanto a las características de la indemnización, la doctrina las ha clasificado en características extrínsecas: que señalan que la indemnización debe ser previa a la ocupación; es decir, por la garantía que representa para el expropiado pero jurídicamente hablando, la indemnización solo es debida desde el mismo momento de la desposesión; y debe ser pagada en dinero; por lo que el modo de estimación de los valores debe ser fijado en moneda corriente, y, la tercera característica extrínseca de la indemnización, es que ésta debe ser tanto por el valor del bien como por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Por otro lado, señalan las características intrínsecas de la indemnización, que abarca los conceptos de la indemnización justa, que es un principio general tomando en cuenta que la expropiación significa la transformación de un derecho real en un derecho de crédito, la expropiación debe mantener sin alteración el patrimonio del expropiado. Esto se logra según Canasí mediante un criterio lógico, objetivo y razonable. También la indemnización debe ser única, la unicidad de la expropiación -- no es de la esencia del instituto expropiatorio, es una cuestión de política procesal para que el expropiante conozca en el juicio el total de las pretensiones del expropiado, además la unicidad va en favor de la economía procesal al evitar la intervención de terceros.

Cabe mencionar que la Constitución en el artículo 27 establece a la indemnización como garantía individual, ya que la expropiación solo puede hacerse mediante indemnización.

Pues bien, ya analizado el concepto de la indemnización - seguiremos con el estudio del monto y de la especie en que debe de efectuarse.

El artículo 27 Constitucional en su párrafo décimo indica cual es el monto de la indemnización "...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 ca--

tastrales 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 artículo 27 Constitucional párrafo décimo quinto habla sobre la indemnización: "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 o a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las -- oficinas rentísticas".

La Ley de Expropiación para el Distrito Federal en sus artículos: 10, 11, 16, 17 y 20 se refieren a la indemnización, y señalan además de lo dispuesto en el párrafo décimo quinto del artículo 27 Constitucional, que en el caso de que se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez y las partes señalarán peritos, si éstos están de acuerdo con el valor de las mejoras o deméritos el juez fijará el monto de la indemnización de plano, si hay inconformidad, llamará al tercero en discordia para que dicte su dictamen y el juez con vista en estos dictámenes resolverá; no cabiendo ningún recurso contra esta resolución.

La autoridad expropiante fijará la forma y plazos para pagar la indemnización, pero nunca mayor a diez años.

El artículo 18 de la misma Ley, señala que la determinación de la indemnización es administrativa, pero si el titular del bien expropiado se inconforma con el monto fijado, son competentes para ese efecto las autoridades judiciales.

No hay que olvidar cuando señalamos las características intrínsecas de la indemnización, que ésta debería ser integral, o sea, absorbiendo los daños y perjuicios causados los cuales deben tomarse en cuenta en el monto de la indemnización además del valor del bien expropiado, aunque la Constitución no lo menciona y sólo se refiere al valor catastral.

En cuanto a la especie en que debe hacerse el pago de la indemnización, es conveniente señalar que éste debe ser en dinero.

Con esto ha surgido el problema de las indemnizaciones -- en bonos de la deuda pública, que previenen las leyes respecto a las expropiaciones agrarias. En esta materia el Estado se ve obligado legalmente al pago de las indemnizaciones en bonos, ya que él considera sus obligaciones vencidas y las incorpora a la deuda pública. El Estado reconoce su obligación y aplaza su pago de acuerdo con la disponibilidad del Erario.

Las expropiaciones agrarias por lo tanto, son una excepción a los principios generales que rigen a la expropiación, - esto es, en cuanto al momento del pago de la indemnización -- que en esta materia no es previa ni mediante, sino a posteriori, según lo establece el artículo 27 Constitucional en su -- fracción XIV párrafos primero y segundo que dice así: "Los -- propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de -- los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán -- ejercerlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fecido ese término, ninguna reclamación será admitida".

En cuanto a la especie en que debe de pagarse la indemnización constituye también una excepción, ya que no se hace en dinero sino en bonos de la deuda pública; esto también lo encontramos fundamentado en la Constitución en el mismo artículo 27, fracción XVII, en sus incisos d) y e) que señalan: "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". "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".

En cuanto a estos bonos de la deuda pública varios autores están de acuerdo y opinan que no es ilegal, pues a través de éstos, el Estado se reconoce deudor por una cantidad determinada de dinero, pero la obligación existe con todo y que que de aplazada a la fecha del vencimiento de dicho bono. Así - - pues, la sustitución de la indemnización en dinero por otras prestaciones, si el expropiado las acepta tiene validez jurídica.

En cuanto al momento en que debe fijarse la indemnización, la Constitución no lo precisa. Por esta razón, se cuestiona el momento en que debe de fijarse el precio o valor de los bienes sujetos a expropiación.

Hay casos que el momento en que se determina la indemnización, no coincide con el de la transferencia de la propiedad, o bien, puede precederlo, y para este efecto hay que tener en cuenta que es el expropiante quien decide el momento para la expropiación.

La doctrina alemana expone que la depreciación del valor

de la moneda debe ser tomada en cuenta integralmente para la tasación del importe de la indemnización, y que el valor de la moneda deberá referirse al momento de pronunciarse la sentencia.

En la Constitución de 1857 se cambia el vocablo "previa" por la palabra "mediante" indemnización.

Esto ha dado origen a una controversia para ver si las palabras previa y mediante tienen el mismo sentido, para lo cual hemos analizado su definición nominal: La palabra mediante -- viene de la raíz latina medians-antis, participio activo que significa mediar, que media, adverbio de modo que significa -- respecto, en atención o por razón. Utilizando lo que a continuación se expresa: Locución Dios mediante, expresión que se añade a la exposición de un proyecto que se desea suceda sin ningún obstáculo, llegará Dios mediante. El significado más apropiado de la palabra es adverbio de modo, y en este sentido es, como lo utiliza nuestra Constitución; así lo estimamos.

La palabra previa, viene del latín praeivus, adjetivo, anticipado, que va delante o que se sucede primero.

La Constitución establece exclusivamente el modo, y nada sobre el tiempo, al expresar "y mediante indemnización".

Significa que al expropiar, existe la obligación de indemnizar, lo que equivale a decir que es a través de indemnización. Así pues, expresa el modo más no el tiempo, en consecuencia es un término ambiguo desde el punto de vista jurídico.

El artículo 27 Constitucional establece expresamente que para el caso de expropiación para dotaciones y restituciones de tierras, así como para el fraccionamiento de latifundios, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que es posterior a ella.

Aparte de este caso en concreto, en todos los demás existe la duda; lo que ha motivado el conflicto entre los que están a favor de que la indemnización sea previa o bien sea posterior al acto expropiatorio.

Es por ello que quienes están a favor de que la indemnización sea previa, se fundamentan diciendo que ya que no hay disposición expresa en la Constitución, no hay motivo para considerar la indemnización a posteriori; y además como es la expropiación una venta forzosa, y ésta supone la simultaneidad (si no hay cláusula expresa) "en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio"⁽⁹⁾ y agregan que la palabra mediante no quiere decir a posteriori ya --

que en la Constitución donde se usa este término "ha sido en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro"⁽¹⁰⁾; y citan como ejemplo al artículo 14 Constitucional, que dispone que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

"Está significando claramente con el término mediante la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevee".⁽¹¹⁾

La Tesis opuesta sostiene que la indemnización no es previa aunque se trate de una venta forzada de bienes, y aunque haya otros textos Constitucionales donde la palabra mediante tenga un significado diferente, ya que al cambiar la palabra previa por mediante revela el propósito de variar dicho requisito, concluyendo que la indemnización no necesita ser previa.

"Por eso es que la entidad política es la que de acuerdo con su situación económica, establece la época de pago de la indemnización. Dicha época nunca debe ser aplazada o incierta, puesto que entonces no habría contraprestación en favor del afectado por una expropiación debido a que éste nunca recibi-

rfa el importe del bien expropiado". (12)

El argumento gramatical al que hacen referencia los seguidores de la palabra previa, señalan al artículo 14 Constitucional antes mencionado. El significado es el mismo, nada más que va acompañado de una explicación que no deja lugar a dudas. Porque la palabra juicio se explica con la redacción de todo el texto del artículo 14, mientras que no en el caso de la indemnización que nada más dice "mediante" indemnización.

Pero además, al hablar de la indemnización, o al hablar de juicio como ya se indicó significa el modo pero no el tiempo, lo único que no podría ser legítimo es expropiar sin indemnización, más no se dice cuando se va a pagar, de igual modo - lo que no es legítimo es privar de bienes, propiedades y de la vida sin juicio, pero no se dice en qué tiempo se efectuará éste. En resumen, la palabra mediante no nos puede servir para señalar tiempo, lugar o posición. En cambio la palabra previa si nos dice posición o lugar, pues de acuerdo a su significado es anticipadamente. A mayor abundamiento, si el artículo 14 de la Constitución se tomara en el sentido literal de anticipadamente, ninguna persona podría ser privada de su libertad sino hasta que fuere juzgado y sentenciado mediante resolución inimpugnable o cosa juzgada. La verdad es que existe previa a la consignación, después de ésta y durante el período de procedimiento la posibilidad de detención del inculpado; por lo tanto, la palabra mediante no puede ser bajo circunstancia alguna

adverbio de tiempo.

Gabino Fraga opina que realmente la Constitución no establece el momento de la indemnización, y que por tanto deben ser las leyes secundarias las que determinen la época en que ésta deba de efectuarse, estableciendo éstas que la indemnización sea previa, simultánea, a posteriori a la expropiación, y que el plazo justificadamente guarde relación con las posibilidades del Erario y que además debe de garantizarse. "De otro modo el expropiado sufriría una afectación no compatible con el principio que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas". (13)

El artículo 20 de la Ley de Expropiación del Distrito Federal señala: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, las que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

La Corte por su lado ha señalado los casos en que puede ser pagada la indemnización posteriormente al acto expropiatorio, y los que deben pagarse a raíz del mismo.

Tesis Jurisprudencial No. 93 Jur 1917-65, Segunda Sala: "Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como --

debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, - ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario".

Tesis Jurisprudencial No. 96, Jur 1917-65, Segunda Sala: "Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto de posesión, si 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".

En estas dos jurisprudencias encontramos una clara contradicción ya que mientras que la primera permite la posibilidad de pagar la indemnización hasta en un período de 10 años, la segunda hace referencia a que la indemnización debe pagarse por lo menos a raíz del acto expropiatorio, lo cual de no cumplirse es violatorio de garantías.

Jurídicamente hablando, y de conformidad con lo expuesto a lo referente a la palabra mediante, analizamos que en dicho precepto constitucional no se establece el momento del pago, - por lo cual no puede hablarse de ilegalidad al no ser pagada - la indemnización puesto que el Estado ya se reconoce deudor. - En la doctrina sucede lo contrario, puesto que defendemos la - Tesis de que el acto expropiatorio no debe causar mengua en el

patrimonio del expropiado, y al no pagarse la indemnización inmediatamente al acto expropiatorio, es lógico pensar que el daño y el perjuicio es causado.

En cuanto al problema de quien es la autoridad competente para fijar dicha indemnización, así como las condiciones en que debe de otorgarse, diremos que la autoridad que debe fijar la indemnización es la autoridad administrativa, ya que por su misma naturaleza no implica la realización de un acto jurisdiccional.

Dice Gabino Fraga que tal es el carácter del acto administrativo para la fijación de la indemnización que por lo mismo debe corresponder al Poder Ejecutivo.

En cuanto a la intervención del Poder Judicial para la fijación de la indemnización, la misma Constitución limita su actuación solo para el caso de que haya desacuerdo con el monto fijado por parte del expropiado.

El artículo 27, párrafo décimo quinto de la Constitución señala que: "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".

El Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos 521 a 529 señala que cuando se controvierta el monto de la indemnización se hará la consignación al Juez correspondiente ante quien las partes designarán peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso de discordia, y una vez que rindan su dictamen, el Juez resolverá lo que estime procedente; sin que contra esta resolución quepa ningún recurso, debiendo procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el Juez.

QUINTO ELEMENTO DE LA EXPROPIACION

5.- Autoridades competentes: En la Constitución de 1857, se dejaba a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los actos de expropiación, por tanto, no se determinaba claramente a dicha autoridad.

Fue en la Constitución de 1917, donde se precisa a las autoridades que deben intervenir en el proceso expropiatorio.

En el artículo 27, párrafo décimo quinto Constitucional, se señala que es al Poder Legislativo a quien corresponde hacer la declaración de la causa de utilidad pública por la que se procede a expropiar. Al Poder Administrativo le correspon

de la declaración de que un bien determinado debe ser expropiado para satisfacer esa causa de utilidad pública. Tampoco la Constitución menciona expresamente cuál es la autoridad ejecutora, es decir, la autoridad que debe efectuar la desposesión del bien al particular en favor del Estado.

Esto ha creado controversia, por lo que hay quienes opinan que ya declarada la procedencia de la expropiación por la autoridad administrativa, la ejecución corresponde a la autoridad judicial. Los que opinan esto se basan en el artículo 27 Constitucional párrafo décimo sexto que expresa: "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" y como es en este mismo artículo -- donde se regula la expropiación, por consiguiente corresponde la ejecución de la misma a la autoridad judicial.

Con anterioridad a la Constitución de 1917 se reglamentaba en el Código Federal de Procedimientos Civiles, a la expropiación, que se sujetaba a la autoridad judicial para la fijación de la indemnización y ordenara la privación de la propiedad.

La otra opinión sostiene, que es innecesaria la intervención de la autoridad judicial basándose en el mismo artículo 27, párrafo décimo quinto ya que solo señala la intervención de dicha autoridad para los efectos de la indemnización y solo

para el caso del exceso del valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras posteriores que haya tenido la propiedad particular a la fecha de la asignación del valor fiscal, o cuando sea un bien que no esté catalogado en las oficinas -- rentísticas. Por tanto, no hay fundamento para que esta propiedad intervenga en otra fase del procedimiento.

La Ley de Expropiación se adhiere a este segundo criterio y previene que el ejecutivo hará la declaratoria de expropiación (artículo tercero) y oportunamente procederá sin la intervención de otra autoridad a la ocupación del bien afectado (artículos séptimo y octavo).

Ahora bien, la actuación del Poder Judicial no excluye la facultad de la jurisdicción federal de conocer de los casos que se presentan en esta materia mediante el juicio de amparo que se entable contra la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación interpuesto por el afectado contra la declaración expropiatoria y sus consecuencias.

Resumiendo, encontramos en esta materia la intervención sucesiva de los tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El artículo 27 Constitucional, fracción VI faculta al Le

gislativo Federal o Local en la expedición de leyes que regulen las causas de utilidad pública; federales cuando el fin -- compete a la Federación de acuerdo con sus facultades constitucionales, y local cuando los objetivos por verificar en la expropiación sean de la incumbencia constitucional de las entidades federativas.

La expropiación tiene su fuente exclusiva en la Constitución, pues su institución no es objeto de la legislación secundaria.

"El principio de legalidad, se manifiesta en el hecho de que no obstante la ley fundamental autorice la expropiación, - las autoridades estatales están impedidas para llevar a cabo - cualquier acto expropiatorio, si no se basan en una ley ordinaria (federal o local, según el caso) que delimita las causas - de utilidad pública". (14)

El artículo 27 Constitucional fundamenta el principio de legalidad y el de constitucionalidad los cuales son reconocidos por la Corte (Tomo XI, Pág. 685 y Tomo XXVI, Pág. 2269).

El Poder Ejecutivo, Local o Federal, hace la declaración concreta de cuando procede la expropiación de un bien o derecho o su ocupación temporal y en la realización de la actividad expropiatoria apegado a la ley que previamente haya fijado

las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente.

"La autoridad administrativa pues, se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales constitucionales y legales que regulan la actuación expropiatoria del Estado ejecutando los actos concretos jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación (declaración de expropiación, ocupación de la propiedad privada, conocimiento del Recurso Administrativo de Revocación que se da a favor del afectado, etc)". (15)

CITAS DEL CAPITULO III

- 1.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Décima Séptima Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1977, pág. 386.
- 2.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, -- Novena Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., - 1979. pág. 279.
- 3.- Ibidem.
- 4.- Fraga, Gabino, op. cit, pág. 388.
- 5.- Villegas Basavilvaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo V, Limitaciones a la Libertad, Buenos Aires, Ed. Tipográfica Argentina, 1956, pág. 361.
- 6.- Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Segunda Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1954, pág. 374.
- 7.- Serra Rojas, Andrés, op. cit, pág. 282.
- 8.- Villegas Basavilvaso, Benjamín, ob. cit, pág. 390.
- 9.- Fraga, Gabino, op. cit, pág. 393.
- 10.- Ibidem.
- 11.- Ibidem.
- 12.- Burgoa, Ignacio, op. cit, pág. 374.
- 13.- Fraga, Gabino, op. cit, pág. 394.
- 14.- Burgoa, Ignacio, op. cit, pág. 376.
- 15.- Idem, pág. 377.

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION Y SU DIFERENCIA CON LAS FIGURAS ANALOGAS

- 1.- Con las limitaciones o modalidades a la propie
dad.
- 2.- Con la confiscación.
- 3.- Con la requisición.
- 4.- Con la nacionalización.
- 5.- Con las servidumbres.
- 6.- Con la compraventa forzada.

1.- Las limitaciones o modalidades de la propiedad y su diferencia con la Expropiación.

Para poder hablar de las limitaciones o las modalidades que se le imponen a la propiedad privada, es necesario primeramente conocer que es la propiedad.

Los autores equiparan a la propiedad con el derecho real.

La doctrina clásica, que es la romana, asegura que el derecho real es un derecho absoluto sobre la cosa; pero este concepto a través del tiempo ha evolucionado dándole un sentido social a este derecho real.

Por consiguiente entendemos por derecho real: el vínculo jurídico que se establece entre una persona que es el sujeto activo, con todos los demás hombres que son el sujeto pasivo quienes deben respetar el mencionado derecho.

Ahora bien, el derecho de crédito o personal en contraposición con el derecho real es: el vínculo jurídico entre dos sujetos singularmente determinados, en virtud del cual uno de ellos llamado acreedor, exige de otro llamado deudor, el cumplimiento de una obligación consistente en dar, hacer o de no hacer.

Ignacio Burgoa define a la propiedad en general: "bien -

civiles, como de derecho público inspiradas en el interés social o estatal; en virtud del cual el Estado, por medio de las autoridades competentes puede ocupar, limitar y aún destruir - una cosa en favor del interés colectivo o bien para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras en beneficio colectivo.

El Estado además, puede limitar a la propiedad privada, y poner a su titular la obligación pública de privarse de la cosa en interés social, mediante la facultad expropiatoria.

Por lo tanto, estas condiciones impuestas a la propiedad privada, en cuanto que su ejercicio no perjudique el interés social, o de que éste pueda satisfacerse "mediante la imposición de modalidades e inclusive por conducto de la expropiación, convierten a dicho derecho en una función social". (2)

Nos hemos referido a la propiedad privada como derecho oponible por su titular ante las personas físicas o morales, - incluyendo al Estado, de manera que el gobernado exige el respeto a su propiedad por parte del Estado, en virtud del derecho subjetivo o derecho real del que dispone el particular, y por lo tanto el Estado tiene la obligación correlativa de respetar ese derecho; lo cual no mengua su facultad para imponer a la propiedad privada restricciones y modalidades en virtud -

de un interés colectivo.

Encontramos el fundamento constitucional de la propiedad en el artículo 27 párrafo primero que dice: "La propiedad de -- las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la -- cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de -- ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La propiedad originaria "significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta". (3)

Por lo tanto concluimos que este dominio que ejerce el Estado, es un acto de soberanía de la nación sobre todo el territorio nacional; no lo hace a la manera de usar, gozar o disponer de las tierras o aguas del territorio, sino como un acto de soberanía, y uno de esos actos es precisamente transmitir a los particulares la propiedad de las tierras y aguas.

Una vez aclarado lo concerniente a la propiedad, pasaremos al estudio de sus limitaciones.

Primeramente trataremos de establecer el concepto o noción de modalidad.

Las modalidades a la propiedad privada, son limitaciones de algunos de los derechos reales inherentes a la misma, y es solo cuando se afecta a algunos de estos derechos, cuando estamos en presencia de una modalidad a la propiedad privada, cuya afectación debe caer en el derecho y no en la cosa, ya que no podemos hablar de afectación en la cosa sin antes afectarse un derecho.

En otras palabras para aclarar lo anteriormente expuesto, Ignacio Burgoa cita al Dr. Lucio Mendieta Núñez quien afirmó:

"El derecho de propiedad, en su expresión, tiene las tres características señaladas por el derecho Romano, (uti, fruti, abuti), esto es, implica el derecho de usar de la cosa, de obtener los frutos de la misma y disponer de ellas. Cuando el propietario goza de éstos atributos de su propiedad, tiene la propiedad privada perfecta. Pero en la práctica, y ya desde el antiguo derecho, puede ver limitado el ejercicio de sus derechos de propiedad en los atributos de la misma, unas veces por propia voluntad y otras por disposición expresa de la Ley. Entonces se dice que su propiedad es imperfecta. Las servidumbres son el ejemplo clásico de modalidades limitativas del derecho de propiedad. La propiedad persiste mientras el propietario conserva el derecho de disponer de su propiedad vendiéndola o cediéndola a otras personas, aún cuando haya perdido el derecho de usarla y de obtener sus frutos. En este ca

so se dice que tiene la nuda propiedad. En consecuencia, la esencia del derecho de propiedad está en ese derecho irreductible que se llama nuda propiedad".⁽⁴⁾

Ahora bien, en nuestro derecho encontramos limitaciones o modalidades a la propiedad, primeramente constitucionales y las limitaciones reglamentadas en materia civil, por lo que a continuación pasaremos a su estudio.

Las limitaciones constitucionales a la propiedad las encontramos en el artículo 27 Constitucional párrafo tercero; señala:

"La nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Con fundamento en este artículo, el Estado o Nación, por medio de sus autoridades, puede llevar a cabo actos limitativos o prohibitivos de los derechos que de la propiedad se derivan (uso, disfrute y disposición) para su titular, así como para imponer a éste el cumplimiento obligatorio de un hecho positivo.

Las limitaciones civiles a la propiedad, tienen su fundamento en el artículo 16 del Código Civil, que señala la forma

de ejercer nuestras actividades, así como de usar y disponer de nuestros bienes sin perjuicio de la colectividad.

El artículo 840 del Código Civil, expone que no es lícito ejercer el derecho de propiedad, causando perjuicio a un tercero, sin utilidad para el propietario.

El artículo 831 del mismo Código, protege el derecho real de propiedad al disponer que la misma no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El artículo 836 del mismo ordenamiento, faculta a la autoridad para ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla mediante indemnización, si ésto fuere indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de -- evidente beneficio colectivo.

El artículo 832 del Código Civil, habla de la expropiación de terrenos a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de familia, o para la construcción de habitaciones para familias pobres, mediante el pago de una renta módica.

Cabe hacer notar que este artículo contradice a los fines de la expropiación, la cual siempre debe hacerse por interés general, y en este caso, se trata de individuos determinados los

que son beneficiados en perjuicio de otros.

Dice Araujo Valdivia que "la finalidad social justifica la excepción y sólo falta la reglamentación correspondiente para que produzca todos los efectos deseados".⁽⁵⁾

Nosotros criticamos este artículo y a su consecuente opinión, ya que al permitir la expropiación para este caso en particular atenta contra los principios que rigen al Instituto expropiatorio, dando pie para que además se cometan aberrantes arbitrariedades abusando de esta figura.

Pensamos que el Estado debería de buscarse otros medios para solucionar el problema habitacional, que ciertamente es muy grave, pero no es la expropiación el medio para lograrlo, puesto que solo es un grupo de personas determinadas las que gozarían del beneficio, atentando al principio de beneficio colectivo, y contra la teoría de la utilidad pública.

Los artículos 834 y 835 del Código Civil limitan el derecho de propiedad sobre las cosas que sean expresiones de la cultura nacional, que mientras pertenezcan a los particulares tienen obligación de conservarlas como están, sin perjuicio del derecho de ser expropiados por causa de utilidad pública.

Araujo Valdivia cita a Castan Tobeñas, en la siguiente --

clasificación de limitaciones a la propiedad.

- a).- "Los que se refieren a la causa de las limitaciones, entre los cuales pueden distinguirse las limitaciones legales o sean las impuestas por la Ley, y las voluntarias, impuestas por la voluntad del dueño que transmite el dominio o por la voluntad del dueño que lo conserva;

- b).- Las que contemplan el fin que se persigue, distinguiendo así las limitaciones que dicta el interés público y las que protegen el interés privado;

- c).- Las que se establecen por la porción del dominio que afectan, para referirse a las que se dirigen a la totalidad y las que sólo comprenden algunas de las facultades o atributos del dominio, como la de gozar o la de disponer;

- d).- Las que observan la afectación al ejercicio del dominio, dentro de las cuales pueden señalarse las que impiden el abuso del derecho y los actos de emulación;

- e).- Las que excluyen del propietario la facultad de impedir el aprovechamiento de lo inútil o despreciable.

como aquella que fué considerada con el nombre de -
"ius usus inocui", aún respetada en nuestros cam---
pos, según la cual cada uno puede recoger del fundo
de otro lo que pudiere aprovecharle sin dañar al --
fundo ni afectar al caudal del dueño, como recoger
sobrantes no aprovechables de cosechas o beber ---
aguas corrientes;

- f).- Las impuestas por interés social, que fundan la con-
veniencia de exigir la subordinación de los intere-
ses privados o los intereses generales y colecti---
vos;
- g).- Las de utilidad pública, que fundan la ocupación, -
la expropiación y las servidumbres legales de inte-
rés público, así como las medidas de seguridad, sa-
lubridad y ornato público, de policía, defensa, - -
aviación, etc.;
- h).- Las de seguridad pública que fundan la obligación -
de ejecutar obras y la imposición de responsabilidad
des por el descuido en las edificaciones, plantacio
nes, cultivo de árboles, etc.;
- i).- Las de utilidad privada que, en el interés de to---
dos, fundan a través de las relaciones de vecindad

la obligación de usar del derecho de forma racional y que imponen la abstención de actos que puedan molestar o dañar a los vecinos y la ejecución de las obras relacionadas con las servidumbres legales de paso, acueductos, desagüe, etc." (6)

DIFERENCIA ENTRE MODALIDAD Y EXPROPIACION

Estas dos figuras son muy parecidas por las restricciones que ambas imponen a la propiedad privada.

La modalidad es una medida de carácter general y abstracto que configura el régimen jurídico de la propiedad privada, pero no la transforma, mientras que en la expropiación es una medida de carácter individual y completa cuyo efecto recae en un bien en particular.

La modalidad afecta al régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una acción o abstención, en tanto que el ejercicio de su derecho pueda causar un perjuicio de interés social que vigila el Estado, mientras que en la expropiación, se priva al particular de su bien en tanto que es necesario para el Estado.

Profundizando más sobre el particular, podemos señalar que la modalidad es la manera de ser de una cosa, es decir, --

que en tanto se conserve el ser, cualquiera que sean las modificaciones impuestas a los tres atributos de la propiedad (utendi fruendi y abutendi), mientras el propietario conserve el ejercicio de esos atributos, estamos ante una modalidad, aún y cuando pueda afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nuda propiedad, o a la disposición libre del bien, sin perder totalmente el derecho de disposición sobre la cosa, ejerciendo dicho atributo de la manera que impone la ley; también la modalidad puede afectar el uso, al usufructo, o solo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que se reconozcan los derechos de propiedad para el ejercicio de los atributos de la misma, se concreta a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados, como sería el caso de explotación forzosamente colectiva de la tierra, como en ciertos casos de la propiedad ejidal, obligación de dedicar ciertas tierras a determinado cultivo para desarrollar planes agrícolas, obligación de vender en común los frutos obtenidos, etc.

En la expropiación nos encontramos ante la transformación del régimen jurídico ya que existe una transmisión de todos los derechos de propiedad, es decir, el dominio mismo sobre la cosa a favor del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha intentado marcar la diferencia entre el concepto de modalidad y el de la

expropiación, de la siguiente manera:

Suprema Corte de Justicia de la Federación, Título L, Pá
gina 2568:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, -
ha dicho, el establecimiento de una forma jurídica de carácter
general y permanente que modifique la figura jurídica de la --
propiedad..., la modalidad viene a hacer un término equivalen-
te a limitación o transformación. Los efectos a las modalida-
des que se impriman a la propiedad privada consisten en una ex
tinción parcial de los atributos del propietario, de tal mane-
ra que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones es
tatufadas por el poder legislativo, de todas las facultades in-
herentes a la extensión actual de su derecho... la finalidad -
que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad priva-
da no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad
privada dentro de un sistema, que haga prevalecer el interés -
público sobre el interés privado, hasta el grado de que la Na-
ción lo estime conveniente... por lo que toca a los efectos -
jurídicos de la expropiación; debe decirse que no supone una -
extinción de los derechos de propiedad, sino una substitución
del dominio o del uso por el goce de la indemnización corres-
pondiente... ahora bien, precisados los conceptos de modalidad
de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente per-
ceptibles las diferencias que las separan. La primera supone

una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del Estado, - del expropiado a la entidad, corporación o sujetos beneficiados, la modalidad se traduce a una extensión parcial de los - derechos de propiedad; la expropiación importa la sustitución del derecho de dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización. En aquella la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensa los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados..."(7)

2.- La confiscación y su diferencia con la Expropiación.

"La confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización es una confiscación".(8)

Los actos de confiscación son por lo tanto ilegales, y se diferencian de la expropiación pues en ésta debe de cubrirse con todos los requisitos legales como son la causa de utilidad pública, y mediante indemnización, para poderse llevar a cabo.

3.- La requisición y su diferencia con la Expropiación.

"La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente". (9)

Se distinguen estas dos figuras porque mientras en la expropiación hay transferencia de la propiedad, de bienes inmuebles, muebles o derechos, en la requisición, no puede realizarse sobre bienes inmuebles, ya que recae sobre bienes muebles, fungibles, cosas que se consuman por el uso o el derecho, por lo tanto no puede realizarse sobre bienes inmuebles, pues sería expropiación.

El propietario en la requisición "tiene la obligación de tener la cosa a disposición de la autoridad y a consignarla a cualquier reclamo para que le dé el destino que considere necesario". (10) Según la opinión de Sanobini citado por Serra Rojas.

Quando se efectúa la requisición sobre bienes inmuebles sólo se realiza en uso y en forma temporal.

La requisición sólo es legal:

- a).- En suspensión de garantías (artículo 29 Constitucional), es decir, casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, los casos en que la sociedad se encuentre en grave peligro.
- b).- La requisición militar (artículo 26 Constitucional).
- c).- La requisición administrativa para casos excepcionales y urgentes conforme a las leyes respectivas.

Por lo tanto la requisición se distingue de la expropiación:

- a).- Primero en que cada una tiene su propio régimen jurídico.
- b).- En cuanto a las circunstancias que autorizan su empleo.
- c).- En cuanto a su objeto.
- d).- En cuanto los motivos ya que la expropiación tiene como causa a la utilidad pública mientras que en la requisición es el interés de la defensa nacional.
- e).- En cuanto a su procedimiento, cada uno tiene su pro

pio procedimiento especial.

4.- La nacionalización y su diferencia con la Expropiación.

La nacionalización "es un régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo será la única que podrá -- disponer de ellos con arreglo a la Ley". (11)

El artículo 27 Constitucional distingue claramente a la figura de la expropiación de la nacionalización, aunque en su régimen jurídico tienen muchos puntos en común.

Serra Rojas cita a García Pelayo y dice que: "la nacionalización se lleva a cabo cuando el Estado transfiere los medios de producción a una empresa dotada de personalidad jurídica, en cuya gestión la participación estatal es variable pudiendo llegar a veces a ser única". (12)

En las empresas nacionalizadas el Estado, sustituye a -- las empresas privadas en su administración y régimen, creando un organismo descentralizado como sería el caso de Petróleos Mexicanos sin que pretenda alterar su régimen jurídico de derecho privado. Desde luego que el régimen de las sociedades anónimas no corresponde con el régimen de las nacionalizaciones.

Por lo tanto nos dice Maurice Duverger citado por Serra Rojas, "se designa con el nombre de empresas nacionales, a -- aquellas que perteneciendo en otro tiempo a particulares, han sido asumidas por el Estado: esta operación se llama nacionalización". (13)

Como ejemplo de nacionalización tenemos a: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, etc.

También se llama nacionalización, a "entregar en su totalidad el régimen de los bienes privados a un nuevo régimen de derecho público, que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos", (14) como sería la nacionalización de la tierra, del subsuelo, etc.

En algunos países se ha llevado a cabo la nacionalización del crédito, de los transportes y otras actividades comerciales e industriales reclamados por el interés general.

5.- Las servidumbres y su diferencia con la Expropiación.

La servidumbre es una carga impuesta sobre un predio -- perteneciente a otro propietario.

La diferencia con la expropiación es que aún siendo un gravamen real impuesto sobre un inmueble; en la servidumbre es

en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño, y su diferencia con la expropiación es que en ésta siempre es por causa de utilidad pública.

6.- La compraventa forzada.

Entre las clasificaciones del contrato de compraventa, encontramos entre otras muchas a la compraventa necesaria o forzada, en la cual, a diferencia del contrato de compraventa voluntario, donde las partes celebran el contrato libremente, en éste las partes celebran el contrato constreñidos por una obligación jurídica; por una necesidad, como ejemplo podemos citar el caso del contrato de promesa de venta, donde el vendedor se ve obligado a cumplir con la misma.

Esta compraventa forzosa se diferencia claramente de la expropiación, ya que en la primera encontramos un acuerdo de voluntades entre las partes, es decir, hubo consentimiento originario para celebrar ese contrato, aunque posteriormente se ven obligados a cumplirlo legalmente, pero con fundamento, reiteramos, en su voluntad primera; mientras que en la expropiación vemos que es un acto unilateral por parte del Estado, donde se transfiere la propiedad de un bien al dominio estatal, independientemente de la voluntad del expropiado. Debemos recordar que la expropiación es un acto de soberanía del Estado.

CITAS DEL CAPITULO IV

- 1.- Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Segunda - - Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1954, -- pág. 357.
- 2.- Burgoa, Ignacio, op. cit, pág. 361.
- 3.- Idem, pág. 363.
- 4.- Idem, pág. 369.
- 5.- Valdivia Araujo, L. Derechos de las Cosas y Derecho de las Sucesiones, Ed. Cajica, Puebla, Pue, México, 1965, pág. 255.
- 6.- Idem, pág. 248.
- 7.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Décima Séptima - Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1977, - pág. 383.
- 8.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, - Novena Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1979, pág. 285.
- 9.- Idem, pág. 288.
- 10.- Idem, pág. 290.
- 11.- Idem, pág. 302.
- 12.- Idem, pág. 304.
- 13.- Idem, pág. 302.
- 14.- Duverger, Maurice, citado por Serra Rojas, idem, pág. 303.

CAPITULO V

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION

- 1.- Concepto de atribuciones, actos y funciones que realiza el Estado y su clasificación
- 2.- El derecho administrativo como rama del derecho público.
- 3.- La facultad discrecional.
- 4.- La administración pública y la soberanía.
- 5.- Elementos, efectos y ejecución del acto administrativo.
- 6.- El recurso administrativo de revocación.
- 7.- Conclusión.

1.- Concepto de atribuciones, actos y funciones que realiza el Estado y su clasificación:

Para conocer con exactitud la naturaleza jurídica de la expropiación, nos es necesario, adentrarnos en el estudio de -- los diferentes conceptos que una vez analizados nos darán los elementos característicos del estudio de la naturaleza de la expropiación.

Por lo anteriormente expuesto analizaremos lo que es la actividad del Estado, sus atribuciones los diferentes actos administrativos, el derecho administrativo, las funciones administrativas, los procedimientos especiales administrativos, -- etc. Que su estudio en forma global nos permitirá conocer la naturaleza jurídica del instituto expropiatorio.

La actividad del Estado.- "Es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".⁽¹⁾

Las atribuciones del Estado, comprende el contenido de la actividad del Estado.

Doctrinalmente se ha hecho una clasificación de las atri

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

buciones del Estado, la cual analizaremos para encontrar al acto expropiatorio dentro de una atribución del Estado.

De la siguiente manera se han clasificado dichas atribuciones:

"a).- Atribuciones de mando, de policia o de coacción - que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la de salubri--dad y el orden público.

b).- Atribuciones para regular la actividad económica - de los particulares.

c).- Atribuciones para crear servicios públicos.

d).- Atribuciones para intervenir mediante gestión di--recta en la vida económica, cultural y asistencial del país".
(2)

Dice Bonnard citado por Gabino Fraga que existen las - siguientes atribuciones estatales respecto de los particula--res, atribuciones con objeto de reglamentar la actividad privada, atribuciones tendientes al fomento, limitación y vigi--lancia de la misma actividad; y por último, aquéllas para sustituirse total o parcialmente en la actividad de los particu--lares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Es claro pues, señalar la existencia de atribuciones del Estado para poder proceder al acto expropiatorio en cuanto que al mismo se le atribuye la creación de servicios públicos, regular la actividad económica de los particulares, con todas -- las implicaciones antes mencionadas así como las de mando y -- las que se le permiten como gestor de las actividades culturales económicas y asistenciales. Ante una necesidad colectiva puede imponer o hacer recaer un gravamen en forma individual - sobre los bienes de un particular para destinarlo a una utilidad pública o necesidad colectiva, y esto constituye el acto - expropiatorio, y como la expropiación se hace por causa de uti lidad pública, se ve claramente la justificación de la atribución Estatal dentro de ese orden jurídico expropiatorio.

Dentro de la clasificación de los actos que realiza el Estado, encontramos:

a).- Actos de autoridad, que son los actos que realiza - el Estado, dictando órdenes, reglamentaciones, etc. Es decir, imponiendo unilateralmente su voluntad.

b).- Actos de gestión.- Son los actos en donde el Estado actúa como particular.

Ahora bien, ya aclarado en forma genérica el concepto de actividad del Estado, así como de las atribuciones del mismo,

enseguida pasaremos al estudio de las funciones del Estado.

La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, es decir, la satisfacción del interés general, ya sea por medio de la policía, por intervenciones tendientes a regular a particulares, por la creación de servicios públicos, o por la gestión directa en la vida económica cultural y asistencial, estas actividades se realizan en forma de función administrativa, consistentes en la ejecución de actos materiales o bien de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales.

Las funciones son una forma de la actividad del Estado, constituyen el ejercicio de las atribuciones.

La Constitución ha establecido para el ejercicio de su Soberanía, al Poder Legislativo al que le corresponde la función de expedir normas de carácter general, abstracto y obligatorio, es decir de legislar; al Poder Ejecutivo la función administrativa y al Poder Judicial dirimir las controversias que se le presenten mediante la aplicación de la norma al caso concreto, cada una de ellas con funciones propias, con su propia unidad adecuada en su función.

También las funciones del Estado han sido clasificadas de la siguiente manera:

"a).- Desde el punto de vista del órgano que las realiza, adoptando un criterio formal subjetivo u orgánico que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidos al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.

b).- Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, partiendo de un criterio objetivo, material, -- que prescinde del órgano al cual están atribuidas". (3)

La regla general es que coincida el carácter formal con el carácter material de la función, pero no siempre es así, para lo que en este caso debe de existir una excepción expresa en el texto Constitucional.

Para entrar al estudio de la clasificación de los actos que realiza el Estado, es importante señalar el concepto de las situaciones jurídicas, las mismas están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones que pueden nacer por facultades y deberes indistintamente a todos aquellos que se encuentran en igualdad de condiciones, o bien por derechos y obligaciones que se aplican solo a un individuo determinado. Como ejemplo está el caso de los propietarios, que tienen la misma situación jurídica independientemente de quien sea el dueño.

Las situaciones jurídicas se clasifican:

a).- En situaciones jurídicas generales: que son abstractas e impersonales, al ser creadas se refieren a un número indeterminado e indeterminable de casos, también esas situaciones son permanentes como sería el caso del derecho a voto que no se agota por votar una sola vez pues es permanente, esta situación jurídica es modificable por la Ley o el Reglamento.

b).- Las situaciones jurídicas individuales: Son personales y concretas, temporales, inalterables, es decir, que los derechos y obligaciones que nacen de un contrato no pueden ser modificados por la Ley.

Ahora bien, las funciones del Estado se exteriorizan con actos que bien pueden producir consecuencias jurídicas o de hecho.

A nosotros nos interesa el estudio del acto en cuanto se produzcan efectos jurídicos, es así como se ha clasificado a los actos jurídicos según el efecto que producen de la siguiente manera:

a).- Los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general, aquí se encuentra la Ley, se han llamado actos objetivos.

b).- Los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual, como ejemplo, el acto del poder público que fija la responsabilidad fiscal del contribuyente, o que aplica una sanción por infracción de la Ley, y también el caso de la expropiación.

La función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (4)

Es aquí donde encontramos la naturaleza jurídica de la expropiación según las situaciones jurídicas individuales que produce la función administrativa.

La función administrativa desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

Son dos los elementos de la función administrativa:

a).- El acto administrativo produce efectos jurídicos - siempre bajo una norma de derecho objetivo.

b).- La función administrativa tiene un efecto concreto

individualizado, encontramos al acto administrativo como ejecutor de las leyes, para hacer efectiva la norma legal.

2.- El derecho administrativo como rama del derecho público:

Dentro del estudio que queremos hacer sobre la naturaleza jurídica de la expropiación debemos analizar primeramente - si se encuentra dentro del derecho público o del derecho privado.

El derecho privado está constituido por el conjunto de normas que rigen las relaciones entre los particulares; cuando los mismos están facultados para renunciar a la tutela que les concede la Ley; ejemplo: disposiciones de carácter civil.

El derecho público, se afirma que el principio que regula sus efectos es precisamente contrario al que rige en materia civil, es decir, que la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el derecho público no son renunciables. Por ejemplo, las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

El Estado cuando realiza la actividad administrativa se encuentra en el ámbito de derecho público porque se trata del ejercicio de sus atribuciones, según se expuso anteriormente, para lograr los fines del Estado.

De esta manera el derecho administrativo regulará:

a).- La estructura y organización del Poder encargado -- normalmente de realizar la función administrativa.

b).- Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar -- la regularidad de su actuación.

c).- El ejercicio de las facultades que el Poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

El derecho administrativo se limita a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado, para que dicho ejercicio -- en la aplicación de la ley permita al Ejecutivo realizar sus -- funciones.

Por lo tanto, concluimos que la naturaleza jurídica del derecho administrativo lo encontramos en la Constitución como fuente y medida del mismo derecho, y así también encontramos -- al acto expropiatorio regulado dentro de este derecho administrativo.

Es por esta razón que en derecho administrativo opera el principio de legalidad consistente "en que ningún órgano del -- Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme

a una disposición general anteriormente dictada..."(5)

3.- La facultad discrecional:

"Hay poder discrecional para la administración, dice - - Bonnard, cuando la ley o reglamento, previendo para la administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, - en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y qué contenido va a dar a su actuación: el poder discrecional, consiste, pues, - en la libre apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer..."(6)

Sobre el particular la Corte ha resuelto: "Que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 Constitucional y sujeto al control judicial -- cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad". (v, jurisprudencia S.C. de J. 1917-1975. Segunda Sala. Tesis 396, p. 653).

A continuación señalaremos algunos lineamientos sobre la facultad discrecional:

"a).- En las garantías individuales, que la Constitución

señala que sólo pueden afectarse por mandatos de la ley; no por un poder discrecional.

b).- Desde el punto de vista relativo a la función que desempeña la facultad discrecional; que consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para la apreciación técnica que hace la administración de -- los elementos que concurren en determinado caso, así como para poder hacer equitativa la aplicación de la ley, el dominio de dicha facultad debe entenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas ocurrencias, donde concu-- rran elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada con anterioridad, o bien en el caso de que el principio de -- igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual.

El fundamento constitucional de la facultad discrecional lo encontramos en las reformas que se hicieron al artículo 49 Constitucional que dispone: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judi-- cial".

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Eje-- cutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo - del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".⁽⁷⁾

El artículo 29 Constitucional señala los elementos necesarios para que el Poder Legislativo haga delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo.

Artículo 29 Constitucional "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste - concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

El artículo 131 Constitucional en su párrafo segundo ex-

presa: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las ta ri fas de exportación e importación expedidas por el propio Con gre so, y para crear otras, así como para restringir y para - - prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a -- fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

Ahora bien, en opinión de Gabino Fraga, dice que cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional, igualmente que cuando la ley le otorga facultad de decidir su actuación por consideraciones de carácter subjetivo tales como en casos de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia de interés u orden público, etc., igualmente cuando se prevean en la ley dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

"Puede bien ocurrir que la ley otorgue discreción para juzgar si existe motivo bastante que provoque la intervención

de la autoridad pero que obliga a ésta a realizar un acto determinado una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe, o bien por el contrario que siendo la ley la que fije los motivos se deje en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido mismo de su actuación". (8)

En el caso de la expropiación nos encontramos en la existencia de esa facultad o poder discrecional que utiliza la administración para determinar todos los elementos que justifiquen su actuación.

Algunos autores opinan que esta facultad discrecional de la que gozan las autoridades administrativas en la realización de determinados actos, en donde la misma Constitución les concede dicha facultad, la consideran como excepción al principio de legalidad. Nosotros pensamos que no es una excepción a dicho principio ya que al hacer uso la autoridad de dicha facultad, tiene forzosamente que fundar y motivar su actuación conforme a la disposición del artículo 16 Constitucional, de no hacerlo así se le considera violatorio de garantías individuales.

Una vez expuestas las características del derecho administrativo como el conjunto de normas que rigen a la actividad jurídica del Estado pasaremos al estudio de la administración pública.

4.- La Administración Pública y la Soberanía:

Partiremos de la base de que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

Para poder entender la esencia de la administración pública, es necesario analizarla de la siguiente manera:

a).- Desde el punto de vista formal: Como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y -- los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". (9) Forma parte del poder Ejecutivo.

b).- Desde el punto de vista material es: "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (10)

En base a todos estos elementos expuestos en páginas anteriores, es prudente en estos momentos, pasar al estudio de la personalidad del Estado.

El sistema constitucional mexicano "considera a la soberanía como un poder de voluntad superior, como un derecho cuyo

titular es la Nación". (11)

Sobre la cuestión de la personalidad del Estado la jurisprudencia ha establecido: "...que el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a los y a las personas civiles". (S.C.D.J. 1917-1965. Segunda Sala, tésis 87).

"No es necesario admitir la doble personalidad del Estado pues con personalidad única el Estado desarrolla actividades entre las cuales puede hacer una diferenciación, no por virtud de que provenga de personas diferentes sino en razón de que en unos casos están sujetos a un régimen de derecho público y en otros al derecho privado especial o al derecho común.

La diversa aplicación de estos regímenes tiene su origen en el diverso grado de intimidad que guarden la actividad desarrollada con la realización de las atribuciones fundamentales que al Estado competen, según se ha demostrado al ocuparnos de la distinción entre el derecho público y el derecho privado y la naturaleza de las normas que integran el derecho administrativo, a cuyos lugares nos remitimos para fijar el criterio de los casos en los cuales el Estado no se encuentra so-

metido al derecho público". (Supra, número 67 y 73).⁽¹²⁾

En opinión de Gabino Fraga, se acepta la teoría de la personalidad del Estado, en tanto que en una construcción artificial de la técnica jurídica que valdrá mientras no nazca otra que la sustituya positivamente.

Ya podemos afirmar que el Estado se manifiesta como entidad Soberana, que cuando no actúa como particular, cuando él mismo se sujeta al régimen de derecho privado, es de la esencia del Estado actuar dentro de un marco de superioridad frente o contra los particulares como lo veremos en páginas posteriores al estudiar los efectos de su actuación en cuanto a que perjudiquen o no a la esfera particular; el Estado basa su actuación en actos unilaterales de voluntad, es decir en actos autoritarios, y todo este poder del Estado lo ejerce mediante actos de Soberanía, la cual se fundamenta directamente en la Constitución en los artículos 40, 41, 49 y 80.

Artículo 40 Constitucional.- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El artículo 41 del mismo ordenamiento dispone en su pri-

mer párrafo: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus 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".

El artículo 49 de la Constitución establece: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".

El artículo 80 señala: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Es así como el Estado haciendo uso de su Soberanía se autolimita para lograr los fines del Estado mediante sus atribuciones. De esta manera se justifica la competencia de los órganos del Estado dentro de las funciones que la misma Constitución les atribuye.

La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, es decir, la satisfacción del interés general ya sea por medio de la policía o por intervenciones tendientes a regular la actividad de los particula--

res, o por la creación de servicios públicos o por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial. Estas actividades se realizan en forma de función administrativa consistente en la ejecución de actos materiales o bien de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales.

En nuestro derecho se han dado origen a procedimientos especiales adecuados para que el acto se realice legalmente.

Dentro de estos procedimientos especiales encontramos entre otros el procedimiento expropiatorio por causa de utilidad pública, que será analizado en el capítulo VII del presente trabajo.

5.- Elementos, efectos y ejecución del acto administrativo

vo.

Pasaremos a continuación al estudio de los elementos que debe de tener el acto administrativo.

a).- El sujeto.- El sujeto del acto administrativo, es el órgano de la administración que lo realiza, el cual debe ser competente para ejecutar esos actos legalmente. "Es decir, que la libertad de apreciación queda subordinada a la atención de los intereses públicos, o a la eficacia de los servicios que preste la administración, sin que puedan móviles persona-

les diferentes influir para decidir sobre el uso de la competencia autorizada". (13)

b).- La voluntad.- "Como acto jurídico el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada". (14)

c).- El objeto.- "El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto". (15)

d).- El motivo.- "El motivo del acto es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho; cuando esa situación es prevista por la ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma ley le ha determinado". (16)

Depende de la ley positiva la determinación de si existe una facultad discrecional para comprobar la existencia de los motivos del acto.

El artículo 16 Constitucional señala: "Nadie puede ser -

molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.."

De esta manera se exige que no solo se funde el motivo - sino que además exista realmente y que de acuerdo con la ley - sea bastante para provocar el acto.

e).- El fin.- Este debe ser de interés general, y que el fin que persigue debe entrar en la competencia del agente que realiza el acto, y debe perseguirse por medio de los actos que la ley ha establecido para ese efecto.

f).- La forma.- "Constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínsecos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa". (17)

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado - por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción - de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras que no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción iuris tantum.

Ya al ocuparnos de la definición del acto administrativo hicimos notar que su efecto consiste en generar, modificar, o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general. También nos referimos a clasificar los actos administrativos a la división que entre ellos puede hacerse, por razón de su contenido, en actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, actos destinados a restringir esa esfera jurídica, y actos que se limiten a hacer constar un estado de hecho o de derecho.

"El acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea conocido tales como los relativos a la notificación mediante comunicación personal, o mediante publicación en algunas de las formas que las mismas leyes disponen". (18)

En las resoluciones administrativas de derecho público, la administración procede en forma directa a la ejecución de sus decisiones, o sea sin intervención de los Tribunales, esto es, porque existe la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de su competencia, presunción basada en que esos órganos sólo persiguen satisfacer una necesidad colectiva dentro de la ley.

En base al artículo 14 Constitucional al que anteriormente nos referimos corresponde al Poder Judicial la ejecución de las resoluciones, pero en otros casos, la misma Constitución autoriza al Poder Ejecutivo llevar a cabo la ejecución que es lo que ocurre cuando establece el régimen de expropiación por causa de utilidad pública, las dotaciones o retribuciones agrarias, la delimitación de terrenos comunales, etc., y demás casos señalados en el artículo 27 Constitucional.

Por lo tanto, estas limitaciones al artículo 14 otorgan amplio campo de acción del Poder Administrativo en la ejecución de sus propias resoluciones.

En base a lo expuesto, aparentemente desde el punto de vista Constitucional es admisible la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de la intervención judicial; nuestro régimen legal se ha resistido a admitir la existencia de esta facultad, pues ha considerado que no es de la esencia del acto administrativo el que sea dictado y ejecutado por la misma autoridad, además de que no hay inconveniente Constitucional en que la ley secundaria reglamentando alguna de las facultades del Poder Judicial, encomiende a éstos el procedimiento de ejecución del acto administrativo.

Pues bien, la facultad de la administración para ejecu--

tar sus resoluciones sin intervención del Poder Judicial tiene su fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución que señala: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Por tanto podemos concluir diciendo que en el caso concreto de la expropiación, es la autoridad administrativa la en cargada de hacer una ejecución forzosa de la resolución que dicte el acto expropiatorio; y que la intervención judicial so lo es para el caso de que haya desacuerdo por parte del particular expropiado en el monto de la indemnización en cuanto a las mejoras o deterioros del bien hechos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

6.- El recurso de revocación.

"Todo acto jurídico supone motivos que lo provocan. -- Cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el -- ejercicio de la competencia. Por tanto, el acto es irregular. La sanción de esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad". (19) -

"Esta ilegalidad es la que se conoce con el nombre de -- desviación de poder, o abuso de autoridad, ya que en realidad el poder administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la ley señala.

Respecto de esta legalidad debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo -- sea siempre la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario.

Como la finalidad real del acto puede disimularse tras -- de una finalidad legal aparente y como por lo general, la ley no obliga a que se exprese en el acto su finalidad, con mucha frecuencia, la desviación de la que legalmente debe de tener, queda fuera de la posibilidad de ser sancionada por medio de -- la nulidad.

Sin embargo, en aquellos casos en que las circunstancias que concurren revelen cuál es el fin que con el acto se persigue, si se descubre que es un fin no sancionado por la ley, el acto debe ser privado de sus efectos". (20)

Ahora surge la cuestión de qué autoridad es la competente para decretar la nulidad.

Hay casos en que los mismos textos legales dan la solución sobre este particular, pero en el caso que nos ocupa, la Ley de Expropiación para el Distrito Federal no señala nada al respecto, sino que establece el recurso de revocación en su artículo 5o.

Artículo 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".

Dicha Ley de Expropiación en el artículo 9o, habla del derecho de reversión del bien si éste no se destina al fin para el que fué expropiado en un término de cinco años.

Concluyendo "el concepto de la soberanía considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone, impide considerar al Estado como responsable cuando se mantiene dentro de dichas limitaciones". (21)

"Es evidente que si bien es cierto que el concepto de soberanía es incompatible con la sumisión de una voluntad extranjera o a limitaciones o restricciones que fueran impuestas por un poder exterior al Estado mismo, no hay ningún inconveniente de principio en que el propio Estado, autolimitándose, se im-

ponga restricciones y obligaciones frente a los particulares y que se someta a las reglas de derecho que él crea por su propia voluntad". (22)

7.- Conclusión:

Concluiremos este capítulo organizando todos los elementos expuestos con anterioridad para adentrarnos en la naturaleza jurídica de la Expropiación.

La Soberanía Nacional radica en el pueblo, y es el pueblo el que da origen al poder público para beneficio de él mismo; el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión que se dividen en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, quien tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (Artículo 89 fracción Primera Constitucional).

Por tanto la Expropiación es un acto de Soberanía que realiza el Estado por medio de la administración pública, quien lleva a cabo actos legales, de acuerdo con sus propias atribuciones, dentro de su competencia y haciendo uso de su facultad discrecional, para así lograr sus fines, es decir, la

satisfacción de una necesidad colectiva, en cumplimiento de la garantía individual que establece el artículo 27 Constitucional.

CITAS DEL CAPITULO V

- 1.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Décima Séptima Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1977, pág. 13.
- 2.- Idem, pág. 15.
- 3.- Idem, pág. 22.
- 4.- Idem, pág. 63.
- 5.- Idem, pág. 99.
- 6.- Bonnard, M., citado por Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Novena Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1979, pág. 101.
- 7.- Idem, pág. 102.
- 8.- Idem, pág. 238.
- 9.- Idem, pág. 119.
- 10.- Ibidem.
- 11.- Idem, pág. 121.
- 12.- Idem, pág. 122.
- 13.- Idem, pág. 274.
- 14.- Idem, pág. 275.
- 15.- Idem, pág. 276.
- 16.- Ibidem.
- 17.- Idem, pág. 277.
- 18.- Idem, pág. 287.
- 19.- Idem, pág. 305.
- 20.- Idem, pág. 306.
- 21.- Idem, pág. 421.
- 22.- Idem, pág. 423.

CAPITULO VI.

LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACION

- 1.- Jurisprudencia sobre la indemnización.
- 2.- Jurisprudencia sobre la causa de utilidad pública.
- 3.- Jurisprudencia sobre las notificaciones.
- 4.- Jurisprudencia sobre la garantía de previa audiencia.
- 5.- Jurisprudencia sobre la suspensión.

1) Jurisprudencia sobre la Indemnización:

EXPROPIACION

El justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son procedimientos posteriores a la declaración de expropiación de modo que no basta para conceder el amparo contra ésta, el que no existan aún esos justiprecio e indemnización.

Quinta Epoca: Tomo XVIII, Pág. 1266.- Pozos Petra.

EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.

Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario.

Apéndice 1975.- Tercera Parte.- 41

Quinta Epoca:

Tomo XLIX, Pág. 1804.- "Casa del Casino Cordobés".

Tomo LIII, Pág. 247.- Santibáñez Rafael

Tomo LVII, Pág. 875.- Coria Campos Luis

Tomo LVIII, Pág. 2287.- González Jacinto

Tomo LXII, Pág. 3021.- Cfa. Mexicana de Petróleo "El Aguila".

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, si no en el momento preciso del acto posesorio, si 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.

Quinta Epoca:

Tomo XLIX, Pág. 1804.- "Casa del Casino Cordobés".

Tomo L, Pág. 553.- Llaguno Vda. de Ibaranguoitia Paz

Tomo LIII, Pág. 154.- Terrazas Pedro C.

Tomo LIII, Pág. 247.- Santibáñez Rafael

Tomo LVI, Pág. 1166.- "Haas Hnos. y Cía".

EXPROPIACION

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, tocando a la autoridad administrativa hacer la declaración correspondiente. El precio de la cosa expropiada, será la cantidad que como valor fiscal de la misma, figure en las oficinas catastrales y liquidadoras, debiendo sujetarse a juicio de peritos o a

resolución judicial, únicamente el exceso de valor que alcance la propiedad expropiada, con posterioridad a la época en que se le asignó determinado valor fiscal.

Quinta Epoca: Tomo XXV, Pág. 1857.- Curbelo Julio F.

EXPROPIACION POR UTILIDAD PUBLICA, INDEMNIZACION POR LA

Si en el fallo se dicta un juicio de expropiación por -- utilidad pública, y aún cuando sea en la parte considerativa, la autoridad sentenciadora ha dicho: "se condena al demandado a otorgar la correspondiente escritura, mediante la respectiva indemnización escritura en los términos de la ley, es indudable que al expresar esa misma sentencia, en 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 pre cio 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.

Quinta Epoca: Tomo XLIV, Pág. 5037.- Cobián Feliciano.

CRITICA:

En las tesis jurisprudenciales expuestas con motivo de la

indemnización en materia de expropiación, vemos claramente las contradicciones en que incurre la Suprema Corte mientras en - - unas el pago depende de las posibilidades del Erario, en otras, señala lo anterior como violatorio de garantías individuales y, otra más establece que el pago de dicha indemnización debe hacerse si no en el momento mismo del acto posesorio si a raíz -- del mismo, es decir, en un período de tiempo lo bastante corto para no afectar el patrimonio del expropiado. Otra tesis declara que el precio debe de entregarse en el mismo acto en que el expropiado otorgue las escrituras, y se sujete a la condición - de que si no se le paga al expropiado la indemnización, éste no tiene obligación de otorgar las escrituras de la propiedad.

Por otro lado, concluimos diciendo que es verdaderamente difícil o más bien imposible el ayudarnos de la jurisprudencia para tomarla como fuente interpretativa o integradora de derecho frente a las lagunas de derecho que existen con motivo de - la aplicación de las leyes de expropiación correspondientes, -- cuando se suscitan controversias en cuanto al momento en que debe de efectuarse el pago de la indemnización cuando es expropiado un bien por causa de utilidad pública.

Todo esto provoca que el expropiado quede en un estado de total indefensión puesto que al no existir jurisprudencia coherente, no pueda el afectado hacer valer sus derechos fundamentándose en dicho criterio por las múltiples contradicciones que

existen y que no han sido resueltas por la Suprema Corte, la -
cual permite que el Estado actué arbitrariamente violando to-
dos los principios legales y doctrinales que rigen a la Insti-
tución Expropiatoria que además nosotros sostenemos la de que
el acto expropiatorio no debe causar ningún daño o perjuicio -
en el patrimonio del afectado, y que la indemnización debe ser
efectiva, es decir, que debe cubrirse inmediatamente y no en -
plazos que la vuelven confiscatoria.

Ahora bien, ya analizada la jurisprudencia existente en
materia de la indemnización pasaremos enseguida al análisis de
las tesis jurisprudenciales sobre la causa de utilidad pública
que es otro elemento esencial del acto expropiatorio.

2) Jurisprudencia sobre la causa de utilidad pública:

EXPROPIACION

Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de -
bienes de particulares, sólo procede, en los términos del artí-
culo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de
utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bas-
tante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho
de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indis-
pensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta
utilidad, en el expediente respectivo de expropiación. Ahora
bien, si un Ayuntamiento se limita a afirmar, que según el dic

tamen de los regidores comisionados, era notoria la utilidad pública que concurría en el caso, porque 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 esa utilidad, y el quejoso ofreció y rindió diversas pruebas, entre ellas la de inspección ocular, mediante la que demostró fehacientemente, que ya existe un parque o jardín público, y -- que no había habido un aumento de población en general, y de población escolar, en particular, lo suficientemente 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.

Quinta Epoca: Tomo LXXIV, Pág. 840.- Cortés Alonso Leopoldo.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la

propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una ley que termine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley decida en cada caso, si existe o no, esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías.

Quinta Epoca: Tomo XI, Pág. 685.- Blanco y Pastor Concepción y coagraviadas.

EXPROPIACION

Si se reclama la aplicación de la Ley de Expropiación de mil novecientos treinta y seis y el decreto de la misma naturaleza, por el que se declara de utilidad pública el embellecimiento de una colonia, y la expropiación de los terrenos que la forman, entre los que se encuentra el de la propiedad del quejo so, debe considerar la suspensión, porque higienizar una ciudad y embellecerla, indiscutiblemente obedece a causas de utilidad pública; pero de esto no se infiere que para sanearla y embellecerla, haya necesidad de expropiar a todos los dueños de terrenos de ese centro urbano, porque razonados así, se llegaría al absurdo, pues tanto el embellecimiento como el servicio de sanidad, deben ubicarse en los lugares bien determinados, en que sea necesario realizar esos propósitos, de acuerdo con un plano

de estudio resuelto por técnicos, quienes a través del dictamen que emitan, pondrán de manifiesto las razones de conveniencia o necesidad que haya para llevar a cabo ciertos trabajos, ya sea en toda la población o en una zona determinada, de tal modo que se aprecie, sin género de duda, la razón de expropiar concretamente determinados bienes; pero si esto no sucede así, puede dudarse de la bondad del fin expropiatorio que se dice perseguir, y en esta situación, lo prudente y jurídico es detener la ejecución del decreto o acuerdo que tal cosa ordena, -- mientras se falla el negocio en lo principal, sin que esto pueda significar que se afecte el interés general o se contraven-gan disposiciones de orden público, porque también está fuera de duda que el interés general también radica en el beneficio que la colectividad reciba, a través del decreto expropiatorio; por lo que si hay duda fundada de que se logre el fin de embellecimiento que se pretende, es claro que procede la suspensión mientras se decide la legalidad del decreto que se reclama.

Quinta Época:

Tomo LVIII, Pág. 1493.- Medina Ayora José María.

Tomo CVIII, Pág. 3468.- Canto Lara Delfín.

Tomo CVIII, Pág. 3468.- Castellanos Vda. de Zapata Mercedes.

Tomo CVIII, Pág. 3468.- Cantón P. Felipe G.

Tomo CVIII, Pág. 3468.- Castellanos Vda. de Zapata Mercedes.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

Debe tenerse en cuenta que es mayor el perjuicio que se sigue a la sociedad, impidiendo que una casa de beneficencia se desarrolle, que el que se irroga si dejan de construirse casas para habitación, en los terrenos aprovechados para aquel objeto, por lo que debe concederse la suspensión contra actos que pueden entorpecer el desarrollo de las sociedades de beneficencia, manteniendo las cosas el estado que guardan, mientras se falla el amparo en definitiva.

Quinta Epoca: Tomo XV, Pág. 1127.- Beneficencia Española.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

Contra ella procede conceder la suspensión mediante fianza, por los daños que puedan irrogarse a terceros, y cuando no se causen perjuicios a la sociedad o al Estado.

Quinta Epoca: Tomo XXX, Pág. 1583.- Martínez Luis A.

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 privada; segundo, declaración de la autoridad administrativa, de que, en determinados casos, es de utilidad pú--

blica esa ocupación; y tercero, diligencias de expropiación, - que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización.

Quinta Epoca: Tomo XXVI, Pág. 2269.- Rendón de Ibarrodo Eleonor.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías.

Quinta Epoca:

Tomo VII, Pág. 696.- Colín Enefino

Tomo XX, Pág. 1229.- Cruz Lorenzo y Coagas

Tomo XLIV, Pág. 2020.- Bravo Izquierdo Donato

Tomo XLV, Pág. 263.- Pierce Oil Co., S. A.

Tomo XLV, Pág. 5212.- Marín Elías.

CAMINOS, EXPROPIACION POR UTILIDAD PUBLICA PARA CONSTRUIRLOS

La construcción de un camino, aunque es de evidente utilidad pública, no puede afectar propiedades privadas, sin el procedimiento previo señalado por las leyes respectivas para expropiar los bienes que la utilidad pública exija; por lo que si no se ha cumplido con las formalidades señaladas en la Ley de Expropiación respectiva, al tratar de molestar a una persona en sus propiedades, para construir un camino carretero, se

violan en su perjuicio las garantías que consagran los artículos 16 y 27 Constitucionales.

Quinta Epoca: Tomo XLIV, Pág. 4890.- Osnaya Ignacio.

UTILIDAD PUBLICA, AUTORIDAD COMPETENTE

No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso además para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso.

Quinta Epoca:

Tomo XC, Pág. 321.- Ortega Pérez Isidro

Tomo XC, Pág. 3093.- Santos Correa Lilia

Tomo XC, Pág. 3093.- Morales de Drew Carlota

Tomo XC, Pág. 3093.- Procel Esquivas Filiberto

Tomo XC, Pág. 3093.- Torruco Correa Lilia

UTILIDAD PUBLICA EXPROPIACION

Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

Quinta Epoca:

Tomo II, Pág. 440.- Montes Avelino

Tomo II, Pág. 440.- Molina Augusto

Tomo II, Pág. 440.- Mendoza Joaquín

Tomo II, Pág. 440.- Rosado Eufrasio

Tomo II, Pág. 440.- Rodríguez Ferrer José

EXPROPIACION

Si el acuerdo de expropiación, por causa de utilidad pública, dado por las autoridades administrativas, no especifica, en ninguna forma, a qué beneficio social o necesidad de orden público responde, o, lo que es lo mismo, no expresa en qué consiste la causa de utilidad pública, procede conceder la suspensión contra dicho acuerdo, y otorgarla sin fianza, si no hay tercer perjudicado.

Quinta Epoca: Tomo XXIX, Pág. 36.- Rangel Francisco, Sucde y Coags.

EXPROPIACION PARA URBANIZAR

Cuando se decreta la expropiación de un terreno, para el establecimiento de una colonia urbana, el fundamento de la utilidad pública no sólo radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido la expropiación, con el fin de poblar una colonia, sino en el beneficio que el establecimiento de esa co

lonía reporta al Estado, al Municipio, a los vecinos inmediatos y a los habitantes de la ciudad en general.

Quinta Epoca: Tomo XXVII, Pág. 319.- Díaz Barriga Miguel y Tomo XLVI, Pág. 1314.- Cfa. de Tabacos de San Andrés, S.A. -

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable, probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esa justificación es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación, sin prueba, de la autoridad responsable.

Quinta Epoca: Tomo XXIX, Pág. 1592.- Bezares Manuel, Suc de.

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.

Quinta Epoca: Tomo XXVIII, Pág. 2110.- Celis Aurelio.

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 se decreta la expropiación para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales, - que ameriten ayuda y mediato o indirecto 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.

Quinta Epoca: Tomo XLV, Pág. 4892.- Certuche Carlos y Tomo XLV, Pág. 4797.- Escandón de Escandón Guadalupe.

UTILIDAD PUBLICA, EN QUE CASO EXISTE LA

No se justifica la existencia de utilidad pública, en -- las expropiaciones que tengan como fin privar a los propietarios de sus bienes, para transmitirlos a personas morales que están incapacitadas constitucionalmente para adquirirlos, pues para la existencia de dicha utilidad, se requiere como presupuesto necesario, que la corporación o sujeto que va a ser beneficiado con el acto expropiatorio, tenga capacidad jurídica para incorporar a su patrimonio, el bien afectado.

Quinta Epoca: Tomo LXVIII, Pág. 201.- Pérez Pérez Otilio

y Coags.

UTILIDAD PUBLICA, PRUEBAS DE

Aún cuando determinadas obras sean llevadas a cabo por una compañía particular, aún cuando, como es natural suponerlo, esa empresa persiga fines especulativos, esto no es obstáculo para que los trabajos que se emprendan redunden en beneficio social, y por tanto, que se trate de un caso de utilidad pública.

Quinta Epoca: Tomo XXXV, Pág. 490.- Uruñueña C. Manuel y Alfonso.

543 EXPROPIACION PARA CONSTRUCCION DE VIAS FERREAS EXISTENCIA DE LA UTILIDAD PUBLICA EN LA.- Se presenta la causa de utilidad pública que establece el artículo 27 Constitucional cuando el terreno se afecta no para el provecho exclusivo de una empresa ferrocarrilera, sino para colaborar a la satisfacción de los fines propios del Estado, singularmente, la atención de necesidades colectivas, ya que por medio de la empresa se va a satisfacer una necesidad colectiva, como lo es la de transportación por ferrocarril.

Amparo en revisión 8425/1963. Leonardo Carrillo Serrano (Sucesión). Abril 21 de 1966. Unanimidad 5 votos. Ponente: -- Htro. Jorge Iñárritu.

2o. SALA.- Sexta Epoca, Volumen CVI, Tercera Parte, Pág. 18.

CRITICA:

Como mencionamos en el Capítulo IV de este trabajo, referente a la causa expropiante que es la utilidad pública como elemento de la expropiación, establecer el concepto de utilidad pública resulta muy difícil tanto doctrinal como legal y jurisprudencial.

En algún tiempo la Corte estableció un criterio unitario y abstracto sobre el concepto de utilidad pública mencionando como elementos esenciales de la misma por un lado a una necesidad y un beneficio colectivo, y por el otro que el bien expropiado pase a ser del dominio del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos.

Posteriormente la Corte cambia el concepto y lo hace genérico estableciendo criterio sobre la utilidad, clasificándolo en público, nacional, y social y concluyó diciendo que lo que si está prohibido es que las expropiaciones se hagan por utilidad privada.

Con estas modificaciones en la Jurisprudencia, sobre el concepto de utilidad pública, la verdad es que no ha quedado bien precisado; y es por este motivo que al no podernos ayudar

ni de las leyes ya que la Ley de Expropiación no define lo que es la utilidad pública, solo señala las causas de utilidad pública en su artículo 1o., y la Jurisprudencia es muy parca al respecto, esto ha motivado que el Ejecutivo en turno, abuse de la figura jurídica de la expropiación, y lo que es peor, la Suprema Corte no ha hecho más que satisfacerlo en todos sus caprichos; así como por ejemplo tenemos el caso de la nacionalización de la banca, de las expropiaciones del Valle del Yaqui, y más recientemente con las expropiaciones de predios en el Distrito Federal el pasado Octubre de 1985. Todo esto a consecuencia de no quedar establecido bien claro el concepto de utilidad pública tanto en las leyes como en la Jurisprudencia; ésta solo ha señalado a grandes rasgos algunos requisitos para que proceda la causa de utilidad pública.

Estos requisitos a los que hemos hecho mención, son en primer término, la obligación por parte de la autoridad administrativa que efectúa el acto expropiatorio, de probar fehacientemente que existe esa causa de utilidad pública, que existe esa necesidad colectiva o interés general y que además el bien que se pretende expropiar satisface los requisitos de dicha necesidad.

Otro requisito es la competencia que dicha autoridad debe de tener para proceder al acto expropiatorio; así como el que los beneficiarios de los bienes expropiados tengan capaci-

dad jurídica para incorporar a su patrimonio dichos bienes; -- además, al señalar la autoridad las causas de utilidad pública, éstas deben de estar especificadas en alguna ley reglamentaria, si no llegan a cumplirse todos estos requisitos, debe considerarse el decreto expropiatorio como violatorio de garantías.

Para que la autoridad administrativa haga la declaración de expropiación, es necesario primeramente la existencia de -- una ley que determine las causas de utilidad pública y además que el Ejecutivo, aplicando esta ley, decida en cada caso si -- existe realmente la necesidad.

Concluimos diciendo que lo que se refiere a las causas de utilidad pública, la jurisprudencia no se ha preocupado por establecer un concepto abstracto y unitario sobre la misma, so lo procede a señalar ciertos requisitos para darle a la utilidad pública un marco de legalidad, pero en realidad ha dejado un amplio campo al Ejecutivo para proceder al acto expropiatorio aplicándolo como dice el Lic. Ignacio Burgoa por "instinto" las causas de utilidad pública, cometiendo así grandes arbitrariedades.

3) Jurisprudencia sobre las notificaciones:

542 EXPROPIACION, NOTIFICACIONES PERSONALES CUANDO SE IGNORA EL DOMICILIO DE LOS INTERESADOS.- Es verdad que según el artf-

culo 4o. de la Ley de Expropiación, cuando se ignora el domicilio de los interesados, surte efectos de notificación personal la segunda publicación del acuerdo expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, pero dicha ignorancia debe ser general para que la segunda publicación del decreto expropiatorio pueda tener efectos de notificación personal, la cual se asemeja al emplazamiento por edictos, acerca del cual esta Suprema Corte ha establecido jurisprudencia (consultable en nuestro volumen ACTUALIZACION I ADMINISTRATIVA, Tesis 607, Pág. 344), que dice: "No basta la afirmación del actor, sobre la ignorancia del domicilio del demandado, para que el emplazamiento se haga por edictos, sino que es indispensable que ese desconocimiento, tanto del actor como de las personas de quienes se pudiera obtener información, haga imposible la localización del reo."

Amparo en revisión 2443/1960. Fidel Rivera Lles. Abril -- 26 de 1966, Mayoría 11 votos. Ponente: Mtro. Abel Huitrón y -- Aguado.

PLENO.- Sexta Epoca, Volumen CVI, Primera Parte, Pág. 66.

* La Jurisprudencia que se cita se publicó en el título "EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS", No. 179, Pág. 562, Sección Primera, Volumen 3o. SALA.- Cuarta Parte. Apéndice de Jurisprudencia 1 a 17 de 1965.

La notificación de las declaraciones de expropiación de--

be 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.

Tomo LIX.- Pág. 1449 Aguilar Juan y Coags.

Tomo LXIII.- Pág. 2848 Tejuca Clemente

Tomo LXV.- Pág. 3784 Pérez Castilla José Suc. de

Tomo LXVI.- Pág. 2253 Hernández Trinidad

Tomo LXVII.- Pág. 3053 García Trinidad José

JURISPRUDENCIA 98 (Quinta Epoca) Página 125, Sección Primera Volumen 2o. SALA.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a - 1965. En compilación de fallos de 1917 a 1954 (Apéndice al Tomo CXVIII), se publicó con el mismo título No. 469, Pág. 901.

CRITICA:

Por lo tanto, la jurisprudencia es clara al señalar que deben cumplirse con las notificaciones tal y como lo estipula la ley; pues en caso contrario se considera violatorio de garantías, la cual se establece en el artículo 16 Constitucional que corresponde a la debida motivación y fundamentación por parte de la autoridad que expropia.

Concluimos diciendo que las notificaciones según la jurisprudencia en el caso de expropiación, deben hacerse personalmente en el domicilio del afectado, si éste se ignora y na-

die puede facilitar el domicilio, entonces si se procede a la notificación en el Diario Oficial que es hasta la segunda publicación que surte efectos de notificación.

En el caso concreto de los decretos expropiatorios, no se llevó a cabo la notificación personal por lo que se hizo una segunda publicación del tercer decreto para que se considerara o surtiera efectos de notificación personal, lo cual resulta a todas luces inconstitucional ya que violó abiertamente todo el requisito legal en cuanto a las notificaciones a los afectados por la expropiación de inmuebles de Octubre de 1985.

4.- Jurisprudencia sobre la garantía de previa audiencia:

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.

Quinta Epoca:

Tomo LXII, Pág. 3021.- Cía. Mexicana de Petróleo "El -- Aguila", S. A.

Tomo LXIV, Pág. 4022.- Domínguez Vda. de Novoa Gertrudis.

Tomo LXV, Pág. 3925.- Rosas Crispina.

Tomo LXXIV, Pág. 840.- Cortés Alonso Leopoldo.

JURISPRUDENCIA 97 (Quinta Epoca), Página 125, Sección Primera, Volumen 2a. SALA.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. En la compilación de fallos de 1917 a 1954 (apéndice al tomo - CXVIII) se publicó con el mismo título, No. 468, Pág. 901.

650.- EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.- No es necesario que el artículo 27 Constitucional establezca textualmente la excepción al principio general de la audiencia previa porque si bien es cierto que el artículo constitucional establece en general dicha garantía, no hace referencia expresa a su vigencia en materia legislativa; y ha sido esta Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto, con algunas limitaciones, entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto, el artículo 27 Constitucional previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que las leyes de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a las autoridades administrativas hacer, de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente. Por tanto, al no incluir entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, es lógico y jurídico

reconocer que no rige en la materia de que se trata. A mayor abundamiento debe decirse, que en la mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría tener lugar, si -- fuere necesario dar intervención a la autoridad judicial, cuyos procedimientos y trámites, de por sí, son tardados.

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

127 EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.

Si bien es cierto que el artículo 14 Constitucional establece en general la garantía de audiencia previa, no hace referencia expresa a su vigencia en materia legislativa; y ha sido ésta Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto con algunas limitaciones, entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto, haciendo un análisis más detenido de la garantía de audiencia que si ese precepto consagra para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares, no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales que en

todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables, y -- cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad -- de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa -- de sus derechos, conceder la oportunidad para que se haga esa -- defensa, sino también frente a la autoridad legislativa, de -- tal manera que ésta quede obligada, para cumplir con el expre-- so mandato constitucional, a consignar en sus leyes los proce-- dimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se -- les de oportunidad de defenderse en todos aquellos casos en -- que puedan resultar afectados sus derechos. Sin embargo, para -- no dejar sin aclaración algunas importantes cuestiones que se -- suscitan en torno a la garantía de audiencia, es menester ha-- cer una breve aunque sustancial mención de las bases sobre las -- que opera dicha garantía, de los supuestos que condicionan su -- vigencia como institución tutelar de los derechos fundamenta-- les que la Constitución Federal reconoce y consagra. El prime-- ro de esos supuestos, que viene siendo una condición "sine qua -- non", es el de que exista un derecho del que se trate de pri-- var al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el -- artículo 14; "nadie podrá ser privado de la vida, de la liberta-- d, o de sus propiedades, posesiones o derechos...". Y por -- último, un tercer supuesto para que entre en juego la garan-- tía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo -- 14 que la reconoce y consagra, no estén modificadas por otro -- precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso -- de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se --

refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina, y que señalan, al mismo tiempo, los límites en su aplicación.

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

Amparo en revisión 2805/1962.- Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A., Junio 22 de 1965. Unanimidad de 15 votos.

* Esta parte y con el mismo toca se publicó en nuestro Vol. ACTUALIZACION I PLENO, tesis 390, Pág. 239, con datos del Informe 1965.

2320 EXPROPIACION. GARANTIA DE AUDIENCIA.- Comprobado que el quejoso tiene la posesión del terreno que adquirió mediante cesión de derechos de censo enfiteútico, respecto del que fué decretada expropiación, y no demostrado por la autoridad responsable que lo haya oído previamente a la emisión de los actos reclamados, ello basta para otorgar el amparo por violación a la garantía constitucional de audiencia.

Amparo en revisión 661/1968. Alvaro Guzmán Merino. Septiembre 5 de 1968. Unanimidad 5 votos, Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez.

2a. SALA.- Sexta Epoca, Volumen CXXXV, Tercera Parte, -- Pág. 154.

CRITICA:

La verdad de las cosas es que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia; esto se explica porque nuestra Constitución no establece que dicha garantía sea -

otorgada al afectado antes de producirse el acto expropiatorio, ya que el artículo 14 Constitucional sólo establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio... etc. Lo cual no quiere decir que el juicio sea previo, sino que señala que debe haber juicio con todas las formalidades del procedimiento, pero no significa que éste deba de producirse antes de la existencia del acto expropiatorio, lo que coloca a la expropiación dentro de los casos de excepción sobre el otorgamiento de dicha garantía. No queremos decir con esto que el no otorgarse esta garantía en los casos de expropiación, sea lo justo, por el contrario, esto atenta contra todo principio sobre la propiedad privada, pero desgraciadamente nuestros legisladores han abusado de esta figura, quitándole todo derecho al afectado para proteger sus intereses.

5.- Jurisprudencia sobre la suspensión.

EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION TRATANDOSE DE

Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada.

Quinta Epoca:

Tomo LXXVI, Pág. 4079.- Gómez José R. y Coags.

Tomo LXXVI, Pág. 7052.- Cía. Central de "Inversiones", -
S. A.

Tomo LXXVI, Pág. 7052.- Gómez F. José y Coags.

Tomo LXXVI, Pág. 7052.- Alvarez del Castillo Ricardo y -
Coags.

Tomo LXXVI, Pág. 7052.- Limantour de Iturbe Ma. Teresa y
Coags.

Nota: Entre las tesis relacionadas, se tratan diversos -
casos en que sí es procedente la suspensión de esta materia, -
no obstante el criterio general de esta jurisprudencia.

EXPROPIACION, SUSPENSION CONTRA LA

Sí bien es cierto que la sociedad y el Estado tiene inte-
rés en que se apliquen las leyes de expropiación por causa de
utilidad pública, también lo es que se interesa en que tal - -
aplicación se lleve a cabo dentro de las normas que establece
la Constitución Federal, y no se trastornan ni se ponen en pe-
ligro los intereses sociales, cuando se detiene la aplicación
de dichas leyes, en tanto se resuelve el fondo del amparo, a -
fin de conservar la materia del mismo; por tanto, es proceden-
te conceder la suspensión sin requisito alguno.

Quinta Epoca: Tomo XXXVIII, Pág. 185.- Núñez Vda. de - -

Llorente Josefa.

EXPROPIACION SUSPENSION EN CASO DE

Si de las constancias de autos no aparece que los actos que se reclaman se dictaron y se están llevando a cabo aplicando la respectiva Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, no puede decirse que el caso no reúna el requisito de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo y por tanto, la suspensión debe concederse, previa fianza.

Quinta Epoca: Tomo LXI, Pág. 2331.- Antonio Anastasia.

EXPROPIACION SUSPENSION TRATANDOSE DE

La suspensión debe concederse respecto a los afectos de la resolución que dicta el Gobernador de un Estado, sobre expropiación de una finca, para el efecto de que no se prive de la tenencia material de ella.

Quinta Epoca: Tomo LII, Pág. 1419.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

Debe tenerse en cuenta que es mayor el perjuicio que se sigue a la sociedad, impidiendo que una casa de beneficencia se desarrolle, que el que se irroga si dejan de construirse -

casas para habitación, en los terrenos aprovechados para aquel objeto, por lo que debe concederse la suspensión contra actos que pueden entorpecer el desarrollo de las sociedades de beneficencia, manteniendo las cosas en el estado que guardan, -- mientras se falla el amparo en definitiva.

Quinta Epoca: Tomo XV, Pág. 1127.- Beneficencia Española.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA

De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se -

realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez se ñala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se -- puede razonablemente colegir, en términos generales, que se -- producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol. 47, Pág. 58.- Denun-- cia de contradicción. Varios 473/71.- Contradicción de tesis - de los Tribunales Colegiados Primero y Segundo Administrativos del Primer Circuito.- Unanimidad de 4 votos.

EXPROPIACION, CASOS EN QUE SE PROCEDE LA SUSPENSION CONTRA LA

Si el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, expide un acuerdo en que precisa el objeto de la expropiación y los bienes que deben ser afectados, y más tarde dicta otro diverso acuerdo, pre-- tendiendo hacerlo extensivo a un objeto distinto, afectando -- bienes que no fueron comprendidos en el primer acuerdo, es in-- discutible que en el último, no se advierte la causa de utili-- dad pública que sirvió de base y fundamento al primero, y en -- consecuencia, procede conceder la suspensión contra el segun-- do acuerdo que se reclama, ya que al conceder la medida no se quebranta lo dispuesto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Quinta Epoca: Tomo LXX, Pág. 904.- Cfa. Mexicana "El --
Agua Caliente", S. A.

EXPROPIACION, CUANDO PROCEDE LA SUSPENSION CONTRA LA

La fracción III del artículo 10. de la Ley Federal de Expropiación, considera, entre otras, como causa de utilidad pública, la construcción de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. El artículo 80. del mismo ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las -- fracciones V, VI y X del artículo 10., el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación del dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que solamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 10. de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable, y que en los demás casos no existe -- interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de -- los bienes afectados por el Decreto de Expropiación. El presente caso no queda comprendido entre los que el legislador -- consideró como de inmediata ejecución del Decreto de Expropiación. Consecuentemente, si la ley misma proporciona el crite-

rio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que pudieran y debieran suspenderse los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5o. de la Ley que se comenta y no pudieran suspenderse en el juicio de garantías. Si pues, según la Ley Federal de Expropiación no debe considerarse, en casos como el presente, la ocupación del bien expropiado como una medida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requisitos que exige el artículo 124 fracción II de la Ley de Amparo, y, por lo mismo, que procede se conceda el beneficio de suspensión.

Quinta Epoca: Tomo XCI, Pág. 1835.- A.R. 5576/46.- Ernesto Betanzos y Coags.- Unanimidad de 4 votos. Tomo XCI, Pág. - 2588.- Incidente de suspensión en el A. R. 566/47.- Dolores Berriozábal Vda. de Elcoro y Coaga.- 5 votos.

EXPROPIACION

Cuando la expropiación tiene por objeto el mejoramiento de un centro de población, la suspensión del acto reclamado debe negarse, pues si se concediera, sufrirían perjuicio la so-

ciudad y el Estado, por el interés que tienen en que los actos o medidas que tiendan al mejoramiento de los centros de población, se ejecuten sin demora alguna.

Quinta Epoca: Tomo XXXIII, Pág. 750.- Uruñueña Manuel C. y Coags.

544 EXPROPIACION, PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.- Basta el hecho de que los terrenos del reclamante hayan quedado incluidos en un decreto de expropiación, para que éste pueda acudir a juicio de amparo, tanto para que se estudie la posible inconstitucionalidad de la Ley, cuando su indebida aplicación al agraviado. La indemnización sólo constituye un aspecto de la cuestión, y, antes de reclamar su pago, el afectado tiene derecho a combatir la expropiación en sí misma, en cuanto se le priva de un bien de su propiedad.

Amparo en revisión 2443/1960. Fidel Rivera Lles. Abril 26 de 1966. Mayoría 11 votos. Ponente: Mtro. Abel Huítrón y A.

PLENO.- Sexta Epoca, Volumen CVI, Primera Parte, Pág. - 66.

545 EXPROPIACION. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Para que proceda la expropiación se requiere la estricta observancia de los requisitos previstos en la Ley relativa, de otro modo que

en esta materia no caben los acuerdos o decretos con apariencia expropiatoria.

Amparo directo 2409/1966. José Farjat. Noviembre 13 de 1967. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. José Castro Estrada.

3o. SALA. Informe 1967. Pág. 28.

CRITICA:

En cuanto a la suspensión para el caso de expropiación - hay tesis contradictorias puesto que algunas las conceden, - mientras que otras son estrictas en otorgarla.

Nosotros pensamos que la suspensión debe de otorgarse en los casos de expropiación, puesto que el recurso de revocación que es el idóneo para estos casos, no otorga la suspensión por lo que deja a los afectados en un total estado de indefensión; ya que este recurso no está debidamente regulado porque no indica la forma ni el término a que deberán ofrecerse y rendirse las pruebas, ni el término en que la autoridad debe dictar resolución; asimismo, la Ley de Expropiación señala a las fracciones V, VI, y X del artículo 10. como casos de excepción donde la interposición del recurso no concede la suspensión, y en nuestro caso concreto de los Decretos, la autoridad se funda--

menta en las fracciones I, III, V, X, XI y XII del ya mencionado artículo, por lo que queda dentro de este caso. Por lo anteriormente expuesto la interposición de este recurso resultaría inoperante, por lo que resulta más conveniente para el - - afectado interponer el juicio de amparo, mediante el cual si - será posible la suspensión del acto reclamado.

El artículo 73 fracción XV, de la Ley de Amparo, confirma lo dicho, que dispone que si un recurso no ofrece la suspensión entonces si es procedente la interposición del amparo que al atacar un decreto expropiatorio, no es necesario agotar el recurso ordinario, si se encuentra dentro de las hipótesis en que no se concede la suspensión.

Ahora bien, encontramos una tesis muy interesante en -- donde se otorga la suspensión para el caso de la existencia de dos Decretos donde el segundo abarca bienes expropiados diferentes del primero y el segundo fundamenta las causas de utilidad pública en el primero, pues bien, éste es el caso para - - aquéllos que sólo fueron afectados por el segundo Decreto Expropiatorio publicado el día 21 de Octubre de 1985, por lo que los afectados que se encuentren en este caso pueden pedir la - suspensión en base a esta Jurisprudencia.

130 EXPROPIACION, RECURSO DE REVOCACION DE LA.- No hay razón - para aceptar que el recurso de revocación contra un decreto expropiatorio debe tenerse por legalmente interpuesto en tiempo

y forma, cuando se haga valer ante una Secretaría de Estado -- distinta a la que se tramitó el expediente expropiatorio, ya -- que el artículo 5o. de la Ley de Expropiación señala concretamente que la revocación se intentará en el término de 15 días, contados a partir de la notificación del acto, y el 6o. del -- mismo ordenamiento dispone que se hará valer ante la Secretaria -- ría que haya tramitado la expropiación.

Amparo en revisión 9575/1964. Teófilo Padilla Ramírez, - Junio 4 de 1965. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtro. Jorge - Infarritu. 2o. SALA.- Sexta Epoca, Volumen XCVI, Tercera Parte, Pág. 70.

131 EXPROPIACION, REFRENDO DE LA LEY EN CASO DE.- La materia de expropiación en sí misma no corresponde a todos los ramos -- de la administración, aunque en cada caso en particular los -- bienes expropiados puedan destinarse a los fines o funciones -- de una u otra o de varias Secretarías de Estado, pues debe dis -- tinguirse en la expropiación, por una parte, la naturaleza pro -- pia del acto, que es afectar por causa de utilidad pública la garantía individual de la propiedad, consagrada por el artículo 27 de la Constitución, y, por otra el beneficio o provecho que se sigue de ella para algún ramo de la administración pú-- blica, merced al acuerdo o decreto que posteriormente se expi-- da, precisamente con fundamento en la Ley de Expropiación. -- Por tanto, para expedir la ley de la materia en 1936, fue sufi

ciente el refrendo del Secretario de Gobernación a quien correspondía conforme al artículo primero, fracciones II y IV, de la Ley de Secretarías de Estado de 30 de diciembre de 1935, la publicación de las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, y vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, principalmente los que se refieren a las garantías individuales. En cambio, los acuerdos expropiatorios dictados en los casos concretos, sí deben ser refrendados por los Secretarios del ramo afectado o beneficiado por la expropiación, porque no se trata ya de la afectación general prevista en la ley, sino de las condiciones concretas en que se basa y justifica el acuerdo expropiatorio, las cuales corresponden específicamente a alguno de los ramos del Gobierno: el que tenga a su cargo satisfacer la necesidad pública de que se trate. Pretender que la Ley de Expropiación debió ser refrendada por todos los Secretarios de Estado, es querer confundir la facultad genérica de expropiación en sí misma, con el uso que de ella pueda hacerse en los casos que concretamente lo exijan. Ahora bien, como en la Ley de Expropiación tan solo se considera la facultad expropiatoria en abstracto, como una posible afectación de la propiedad particular para satisfacer alguna necesidad colectiva, ésta se especifica hasta que determina alguna de las causas de utilidad pública previstas en la propia ley, y, por ello, basta el refrendo del Secretario de Gobernación, siendo el decreto de expropiación el que debe ser refrendado por el Secretario de Ramo respectivo, porque enton-

ces ya se determina la utilidad pública del acto y la competencia administrativa para atender a la necesidad colectiva correspondiente.

Amparo en revisión 2805/1962. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A., Junio 22 de 1965. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Mtro. José Rivera Pérez Campos.

PLENO.- Sexta Epoca, Volumen XCVI, Primera Parte, Pág.

43.

CAPITULO VII

EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE EXPROPIACION

1.- El Procedimiento:

- a) Elementos del procedimiento.
- b) El sistema constitucional de la expropiación.
- c) La expropiación en materia agraria.

2.- La Legislación administrativa en materia de expropiación por causa de utilidad pública.

3.- Autoridades que intervienen en la expropiación:

- a) Declaratoria de expropiación.
- b) Autoridad ejecutora de la expropiación.
- c) Intervención judicial.

4.- Recursos administrativos en materia de expropiación:

- a) El recurso de reversión.
- b) El recurso de revocación.
- c) El juicio de amparo en materia de expropiación.

1.- El procedimiento especial de expropiación:

La institución de la expropiación tiene su fundamento y base en la Constitución; por tanto cualquier ley ya sea federal o local que reglamente a la expropiación debe estar fundada expresamente en la misma.

Es en el artículo 27 Constitucional donde encontramos reglamentada su existencia, sus elementos, así como su procedimiento, es por ello que si alguna ley contradice a lo expuesto por este artículo se considera violatoria de garantías individuales; ya que la regulación Constitucional de la expropiación se encuentra dentro del capítulo de las garantías individuales.

a).- Elementos del procedimiento:

Son cuatro los elementos que constituyen el procedimiento de expropiación:

1).- La calificación legislativa de las causas de utilidad pública.

2).- La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación. Cabe hacer notar, que la acción de esta autoridad en un principio es unilateral y sin la audiencia del expropiado.

3).- La segunda fase del procedimiento comienza con el Decreto Expropiatorio el cual debe de estar fundado en una causa de utilidad pública. Este Decreto debe de ser notificado al expropiado de la manera como lo establezcan las leyes reglamentarias.

4).- La indemnización que debe ser otorgada al expropiado, a manera de contraprestación, es el cuarto elemento del procedimiento.

Ahora bien, la expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en la ley, la cual debe de ser estrictamente cumplida para que opere legalmente la transferencia de dominio del bien expropiado. Es en este procedimiento preparatorio donde debe determinarse la existencia de una causa de utilidad pública.

b) El sistema constitucional de la expropiación:

El artículo 27 de la Constitución en su párrafo segundo establece: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante la indemnización". Este artículo contiene el principio general que rige la materia de expropiación.

A continuación pasaremos al estudio de los principios --

procesales de la expropiación.

El artículo 27 Constitucional párrafo séptimo, fracción VI, en su segunda parte 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 recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Encontramos en el procedimiento administrativo especial de expropiación la intervención de los tres Poderes de la Unión, ya que el Legislativo dicta las normas, es decir, las Leyes Reglamentarias de la Expropiación; al Ejecutivo le co---

responde hacer la declaratoria correspondiente de expropiación en base a un "estudio acerca de que si el bien que se pretende expropiar, ocupar temporalmente o limitar en cuanto a su dominio, efectivamente es útil para satisfacer una necesidad pública. En caso de que tal necesidad se constate, el Ejecutivo de la Unión, a través de la autoridad administrativa que sea competente de acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado, hace la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, respecto de un determinado bien, declaración que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación". Y al Judicial le corresponde dirimir las controversias en caso de que se presente desacuerdo en el monto de la indemnización en cuanto a las mejoras o deterioros hechas con posterioridad a la designación fiscal del bien objeto de la expropiación, o que éste no se encuentre fijado en las oficinas rentísticas.

c).- La expropiación en materia agraria:

El artículo 27 Constitucional en sus fracciones X, XIV y XVII regula el aspecto agrario de las expropiaciones.

Fracción X: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos, o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de indentificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas

suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. - La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser, - en lo sucesivo, menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad; o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo Tercero de la fracción XV de este artículo".

La fracción XIV niega recursos ordinarios de los propietarios y permite ocurrir dentro del año al Gobierno Federal para el pago de la indemnización.

La fracción XVII, inciso c), dice: "Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación".

2.- La Legislación Administrativa en materia de expropiación por causa de utilidad pública:

Nuestra legislación distingue entre las leyes de expropiación federales y las leyes de expropiación de las entidades federativas o bien llamadas locales. La federal hace referencia a todas las materias que tienen una competencia de natura-

leza federal y que están expresamente señalados en la Constitución y en las Leyes Administrativas.

El artículo 124 de la Constitución señala la competencia para las entidades federativas: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entiende reservadas a los Estados".

El artículo 27 de la Constitución señala: "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".

La Ley Federal en materia de Expropiación, fué publicada en el Diario Oficial, el 25 de Noviembre de 1936. Esta ha tenido una modificación en el artículo 10. ya que añade como -- causa de utilidad pública a la construcción de oficinas para -- el Gobierno Federal.

En el Código Civil en los artículos que a continuación -- se mencionan establece que:

Artículo 828.- "La posesión se pierde: fracción VII por expropiación por causa de utilidad pública".

El artículo 830 determina: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las modalidades que fijen --

las leyes".

El artículo 831 a su vez reglamenta que: "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

El artículo 832 señala que: "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".

El artículo 836 ordena que: "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún 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".

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

La Ley de Propiedad Industrial establece la expropiación de patentes de invención, y en el artículo 73 de la misma ordena: "Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, haciendo que el invento respectivo caiga desde luego bajo el dominio público, sujetándose en lo conducente a los requisitos que para la expropiación de bienes raíces establecen las leyes vigentes sobre la materia."

3.- Autoridades que intervienen en la expropiación:

En la expedición de la Ley de Expropiación para el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, - párrafo décimo quinto, señala que la expedición de la Ley de Expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, por tanto es materia de la competencia, tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas Locales; a ellas les corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

El procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas y aún sin audiencia del interesado. Tiene como fin la comprobación de la causa de utilidad pública que debe fundar el Decreto Expropiatorio, expedido por la autoridad competente.

La Tesis Jurisprudencial número 100, página 126, la Suprema Corte de Justicia resuelve: "Que la expropiación llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley aún cuando se trate de utilidad pública importa una violación de garantías".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 27 fracción XIX ordena que: "Corresponde a la Secretaría de Gobernación ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otras dependencias".

a) Declaratoria de expropiación:

En el artículo 27 Constitucional párrafo décimo quinto, se señala que: "la autoridad administrativa hará la declaración de expropiación correspondiente."

El artículo 30. de la Ley de Expropiación para el Distrito Federal determina: "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 declaratoria respectiva".

Esta declaratoria se formula sin intervención del afec--

tado al cual se notifica en forma personal, la Jurisprudencia al respecto dice que: "No existe violación de garantías por el hecho de que la expropiación se haga sin oír antes al expropiado, salvo que la ley así lo ordenare". (Jurisprudencia de la Suprema Corte de 1917 - 1954, tésis 468, página 901).

La tésis jurisprudencial número 469 sobre la notificación de las declaratorias de expropiación señala: "La notificación de las declaraciones de expropiación deben de hacerse personalmente y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga en el periódico Oficial".

El artículo 14 Constitucional que otorga la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, por no estar consagrada en el artículo 27 Constitucional (Jurisprudencia número 97, Jur. 1917-65 Segunda Sala).

b).- Autoridad ejecutora de la expropiación:

La Constitución no señala a la autoridad ejecutora. El artículo 7o. de la Ley de Expropiación ordena: "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o., o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a -

la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de administración de dominio que procedan".

El artículo 80. de la misma ley ordena: "En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 10. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo o de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio".

Apoyado en el sistema de la Constitución de 1857 y en el párrafo décimo del artículo 27 Constitucional, hay quienes sostienen que la ejecución de la expropiación corresponde a la autoridad judicial. Sin embargo, el artículo 89 fracción I, antes citado, en las facultades del Ejecutivo, señala que: es facultad del Presidente ejecutar las leyes del Congreso de la Unión. Por tanto consideramos que corresponde a este Poder la ejecución en el procedimiento de expropiación.

c).- Intervención judicial:

El artículo 27, párrafo décimo quinto Constitucional dis

pone: "...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 fincado en las oficinas -- rentísticas".

4.- Recursos administrativos en materia de expropiación:

El recurso etimológicamente significa: volver el curso -- de un procedimiento.

El concepto jurídico del recurso se entiende en dos sentidos: en sentido amplio; como medio de defensa legal; y en -- sentido estricto: como un medio específico de impugnación.

Para la interposición de un recurso es necesaria la existencia previa de un procedimiento ya sea judicial o administrativo, lo cual genera la prolongación del juicio dentro del -- cual se interpone..

"El recurso es un medio jurídico de defensa que surge de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolon

gación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado". (2)

a).- El recurso de reversión.

El artículo 33 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; lo reglamenta.

Sobre el derecho de retrocesión D'alesio citado por Serra Rojas nos dice: "Que puede considerarse como un reflejo - del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo; propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal caso no -- subsiste". (3)

El artículo 9o. de la Ley de Expropiación expresa: "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".

La Suprema Corte confirma lo expuesto y agrega que 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 fué expropiado". (Semanao Judicial de la Federación Sexta Epoca, Título XVIII, página 21).

Asimismo, el Boletín de Información Judicial de 1959, en sus páginas 606 y 751 ha declarado que el quejoso debe de agotar la acción de reversión a que hace referencia el artículo 90. de la ley, antes de acudir al juicio de amparo.

b).- Recurso de revocación:

El recurso es un acto procesal. No podemos considerar que sea efectivo este recurso sobre todo en materia administrativa cuando como en el caso de la Ley de Expropiación, no existe una instancia superior, sino que es la misma autoridad, la que tramitó el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, ante quien se debe interponer y tramitar dicho recurso.

A mayor abundamiento, dicho recurso no está debidamente regulado ni se señala la forma en que habrán de tramitarse sus distintas etapas, es decir, lo único que se menciona es el plazo dentro del cual debe interponerse, pero no se indica la forma ni el término en que deberá ofrecerse y rendirse las pruebas, tampoco el término dentro del cual la autoridad deberá --

díctar resolución. En consecuencia, consideramos que este -- recurso no satisface los presupuestos previstos por el artículo 73 en su fracción XV de la Ley de Amparo. Puesto que adolece de los vicios ya antes mencionados y no concede la suspensión en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X de la Ley de Expropiación, o sea que por este solo hecho no habrá necesidad de agotar el recurso cuando la expropiación se funde en dichas fracciones.

El recurso de revocación es el previsto por los artículos 5o., 6o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación para el Distrito Federal que a continuación se transcriben:

Artículo 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".

Artículo 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".

Artículo 7o.- "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o.

o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

Artículo 80.- "En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 10. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo o de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio".

Como se desprende de la lectura de este último artículo los casos en los que la interposición de este recurso no suspenda la ejecución del acto que se impugna son los siguientes: Artículo 10. de la Ley de Expropiación para el Distrito Federal: fracción 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, epizoo--

tfas, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades pú-
blicas".

Fracción VI.- "Los medios empleados para la defensa na-
cional o para el mantenimiento de la paz pública";

Fracción X.- "Las medidas necesarias para evitar la des-
trucción de los elementos naturales y los daños que la propie-
dad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad".

En otras legislaciones si se prevee en forma más detalla-
da la manera en que se tramitará el recurso de revocación, tal
es el caso de la Ley Reglamentaria del artículo 154 de la Cons-
titución Política del Estado de Sinaloa cuyos artículos a con-
tinuación se transcriben:

Artículo 3o.- "Los propietarios afectados con la expro-
piación tendrán derecho de interponer el recurso de revocación
administrativo contra la expropiación en los siguientes térmi-
nos:

I.- Si fueren notificados personalmente dentro de los --
quince días hábiles siguientes al de la notificación.

II.- Si no fueren notificados personalmente, dentro de -
los treinta días hábiles siguientes al de la notificación de -

la expropiación por medio de la prensa".

Artículo 4o.- "El recurso de revocación administrativo se interpondrá ante el Gobernador del Estado o Presidente Municipal, respectivamente, que hayan decretado la expropiación, debiéndose señalar domicilio en el lugar en que radique la autoridad expropiante y designar personas autorizadas para ofr - notificaciones. Si no lo hiciera así, las notificaciones subsiguientes se hará por medio de estrados en los tableros de las oficinas responsables. Deberá presentarse dentro del término legal, y admitido que fuere se concederá el plazo de quince -- días para que presente sus pruebas. Transcurrido dicho plazo se dictará la resolución que corresponda revocando, modificando o confirmando las expropiaciones".

En este caso podemos decir que si se establecen los requisitos para la procedencia y resolución del recurso de revocación, lo que no sucede con nuestra Ley de Expropiación para el Distrito Federal.

c) El juicio de Amparo en materia de expropiación:

Según se expuso anteriormente al no existir un plazo dentro del cual la autoridad competente deba resolver el recurso, ni conceder en todos los casos la suspensión del acto que se impugna, el recurso de revocación previsto por la Ley de Expro

piación resulta inoperante, por lo que resulta más conveniente para el agraviado interponer el juicio de amparo, mediante el cual si será posible la suspensión del acto reclamado.

"El juicio de amparo es un proceso concentrado de anulación, de naturaleza constitucional, promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución, contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto, o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos produciendo la sentencia que conceda la protección al efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo".⁽⁴⁾

El artículo 73 de la Ley de Amparo señala los casos de improcedencia del juicio de amparo y en su fracción XV señala: "Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revo-

cados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se -- suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposi- - ción del recurso o medio de defensa legal que haga valer el -- agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presen- te ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

Concluimos señalando que la suspensión es la figura esen- cial e indispensable en el juicio de amparo, porque mantiene - las cosas en el estado en que se encuentran, pues de nada ser- viría promover un juicio de amparo de no otorgarse la suspen- sión del acto reclamado, en aquellos casos en que de llevarse a cabo el mismo quedaría sin materia el juicio.

CITAS DEL CAPITULO VII

- 1.- Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Segunda Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, D.F., 1954, pág. 378.

- 2.- Idem, pág. 576.

- 3.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Novena Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, pág. 884.

- 4.- Castro Juventino, V., Lecciones de Garantías y Amparo, México, D.F., Editorial Porrúa, S. A., 1974, pág. 300.

CAPITULO VIII

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION Y DE LOS DE- CRETOS EXPROPIATORIOS DE OCTUBRE DE 1985

- 1.- Inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación para el Distrito Federal.
- 2.- Críticas a la fundamentación legal de los decretos.
- 3.- Inconstitucionalidad de los decretos y violaciones a las garantías individuales.

1.- Inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación para el --
Distrito Federal:

El artículo 92 de la Constitución, decía hasta antes de la última reforma, lo siguiente:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

La Ley de Expropiación para el Distrito Federal, fue decretada por el Ejecutivo de la Unión mediante publicación hecha en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1936, bajo la redacción del artículo 92 anteriormente citado.

Independientemente de cualquier objeción a la inconstitucionalidad total de la Ley de Expropiación, apuntamos los argumentos de la demanda de amparo interpuesta con motivo de la llamada "expropiación bancaria".

"Primer concepto: Violación al artículo 92 de la Constitución por la expedición y promulgación de la Ley de Expropia

ción que adolece de la falta de refrendo completo.

Es inconstitucional la promulgación de dicha ley, porque con violación del artículo 92 de la Constitución fué refrendada sólo por el C. Secretario de Gobernación y no se hizo lo mismo con los demás Secretarios del ramo a que dicho asunto correspondía, y en especial por el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público que en esa época tenía a su cuidado los bienes de la Federación y por consiguiente los bienes adquiridos en expropiación por la misma Federación, y era también la encargada de pagar la indemnización respectiva por las expropiaciones.

El citado artículo 92 de la Constitución ordena que:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin estos requisitos no serán obedecidos".

Ahora bien, el Decreto Presidencial de 23 de noviembre de 1936 que promulgó la Ley de Expropiación expedida por el H. Congreso de la Unión, fue firmado solamente por el C. Presidente de la República y por el C. Secretario de Gobernación, sin que ningún otro Secretario de Estado haya refrendado tal Decreto, a pesar de que era necesario su refrendo en virtud de las variadas ramas de utilidad pública que enumera el artículo

lo. de la Ley y que corrobora el artículo 30. de la misma cuando dispone que el expediente de expropiación será tramitado -- por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente. Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que se hallaba en vigor el 26 de noviembre de 1936, (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1935), debieron refrendar el Decreto promulgatorio de la Ley de Expropiación en cuestión, para que pudiera ser obedecido, el Secretario de Gobernación, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Guerra y Marina, el Secretario de la Economía Nacional, el Secretario de Agricultura y Fomento, el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, así como el Jefe del Departamento del Trabajo, el Jefe del Departamento Agrario, el Jefe del Departamento de Salubridad Pública, el Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, el Jefe del Departamento de Educación Física y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ninguno de cuyos titulares refrendó entonces el mencionado Decreto Presidencial, a pesar de que el artículo 24 de la misma Ley vigente a la sazón de Secretarías y Departamentos de Estado establecía en concordancia con el citado artículo 92 constitucional que "las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República, deberán para validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe

del Departamento correspondiente, y cuando se refieran a ramas de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda".

Resulta muy interesante el señalar que la Ley de Expropiación viola el artículo 92 de la Constitución en razón de -- que no fue refrendada tanto por los Secretarios del ramo interesados, como por los Departamentos Administrativos conforme a la entonces Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor. Pero, es preciso distinguir que el artículo 92 tiene una nueva redacción en la que compromete a los Jefes del Departamento Administrativo, lo que antes no sucedía. Consecuentemente conforme a la expedición de la Ley de Expropiación, no tenían que firmar los Jefes Administrativos. Ahora bien, dice el amparo comentado que entre otras autoridades debió haber -- firmado el Secretario de Hacienda así como otros Secretarios y Jefes de Departamento, y como no se hizo así, la Ley es inconstitucional.

Por nuestra parte, señalamos que si la Ley es inconstitucional desde el año de 1936, ya es hora de que se hubiera refrendado legalmente, o bien que se hubiese promulgado otra Ley, lo que nos conduce a pensar que la Ley no es inconstitucional porque de acuerdo con la misma, se han practicado múltiples expropiaciones. Pero además es una Ley promulgada para el Dis-trito Federal, lo que no requería en su época más que la inter

vención del Presidente de la República para decretar, y la - - obligación del Secretario de Gobernación que de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tenía obligación de refrendar. No así el Jefe del Departamento del Distrito Federal, pues la reforma al artículo 92 data de la década de los años setentas. Resulta pues controvertible la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación por falta de refrendo, y si -- bien es cierto que de acuerdo con la doctrina deberfan haber - intervenido los Secretarios de Estado, por estar relacionados con el asunto en cuestión, es un punto de derecho subjetivo, - lo que difícilmente puede resultar punto de apoyo incuestionable para determinar la inconstitucionalidad de dicha Ley.

Serfa finalmente, la justificación de la inconstitucionalidad de la Ley en cuanto que dicha Ley de Expropiación es para toda la República en materia Federal y para el Distrito y - en aquél entonces Territorios Federales en Materia Local, por lo que, lo deberfan de haber refrendado todos los Secretarios de Estado. No así los Jefes de los Departamentos Administrativos que en aquel entonces no estaban obligados a firmar.

Más enérgico y objetivo resulta para la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, en razón de que en algunos casos que señala la propia Ley, niega al afectado la garantía de previa audiencia; para ello señalamos los lineamientos del jurista Rigoberto López Valdivia, con motivo de la Expropiación

de la Banca mediante desplegado publicado en los periódicos -- "El Heraldó y Excélsior" el día 22 de septiembre de 1982, que señala:

"ESTATIZACION DE LA BANCA. El artículo 14 de la Constitución, tanto la de 1917 como la de 1857, establecen que nadie - podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos si no mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y si bien es cierto que el artículo 27 de la Constitución establece que las expropiaciones podrán realizarse por causa - de utilidad pública y mediante indemnización, de todas maneras las personas o entidades que van a ser objeto de alguna expropiación están protegidas por el artículo 14 de la Constitución que, según lo arriba transcrito, establece la garantía de audiencia previa, esto es, de ser oídas en defensa de sus intereses antes de que se pronuncie el decreto expropiatorio, y esto es así porque el artículo 14 de la Constitución tiene un alcance universal y no admite restricciones de ningún género. La - circunstancia de que el expropiado reciba una indemnización no excluye que mediante la expropiación esté siendo privado de alguna propiedad o algún derecho: así por ejemplo, en la Ley de Expropiación del Estado de Colima (menciono este Estado porque es la patria chica de nuestro futuro Presidente, señor Licenciado Don Miguel de la Madrid Hurtado), que dice en su artículo 60.

que "el Ejecutivo (se entiende el C. Gobernador del Estado), citará a los dueños o poseedores de la cosa materia de la expropiación y a los interesados en ésta a una junta en la que se oír lo que cada uno exponga de su parte, levantándose un acta -- que se agregará al expediente que quede formado al efecto". Según lo dispuesto por el artículo 60. de esta ley si el Ejecutivo no encuentra fundada la oposición que haya formulado el propietario de la cosa que se pretende expropiar "podrá declarar la utilidad pública y decretar la expropiación"; en la inteligencia de que contra la resolución del Ejecutivo, esto es, contra el decreto de expropiación no cabe más recurso que el de -- responsabilidad "y si a juicio del mismo Ejecutivo fuere urgente la ocupación de la cosa, podrá mandar que se haga de una manera provisional". Disposiciones idénticas contiene la Ley de Expropiación del Estado de Jalisco en sus artículos 50. y 60. -- Conviene aclarar que la Ley de Expropiación del Estado de Colima es del año de 1920 y la de Jalisco de 1923 (Cito la Ley de -- Expropiación del Estado de Jalisco porque es la de la patria -- chica de nuestro actual Presidente y también la del suscrito). Ahora bien: como puede observarse, dichas leyes de expropiación son plenamente Constitucionales porque son respetuosas de la garantía de audiencia previa que establece el artículo 14 de la -- Constitución, ya que los presuntos expropiados son oídos en defensa antes de que se dé por el Ejecutivo, el Decreto Expropiatorio."

Sobre el criterio que expone López Valdivia, debemos ha--

cer un distinguo de carácter social. A saber: la garantía de -
previa audiencia la defendemos con toda la energía del artículo
14 Constitucional, sin embargo el vocablo "mediante" como -
ya lo señalamos es adverbio de modo y no de tiempo. En estas
condiciones sentimos y estamos totalmente convencidos de que -
el Legislador modificó muy sutilmente la redacción del artículo
27 de la Constitución con motivo de la Expropiación. Es de
cir antes de la última reforma, al citado artículo, textualmen
te se citaba "previa indemnización". Ahora se señala "median
te indemnización". Si hubo una reforma a una simple palabra -
se ve claramente la intención sutil del Legislador para los --
efectos de poder privar de la propiedad privada previamente a
la indemnización.

Paralelamente, cuando el artículo 14 Constitucional, ha
bla "mediante juicio", se nos antoja pensar el previo juicio,
y con ello estamos de acuerdo con López Valdivia y tiene sobra
da razón en la defensa de las garantías individuales y sistema
Democrático que debe de regir en una Constitución liberal. Pe
ro esto desgraciadamente no es así, por lo que la segunda in--
terpretación a la palabra mediante y con ello al distinguo apun
tado arriba, puede referirse a que la Constitución habla de la
necesidad de un juicio. Sin embargo al hablar de un juicio no
significa en todos los casos que tenga que ser previo, y así -
ponemos por ejemplo la detención de una persona que comete un
delito y es detenida "infraganti" ya sea por la autoridad, o -

inclusive por cualquier particular, quienes en todo momento -- pueden privar al sujeto de la libertad sin necesidad de la garantía de audiencia previa.

Resulta así muy cuestionable la situación de que en materia de expropiación, sea precisa la garantía de audiencia previa, a mayor abundamiento la jurisprudencia que al fin y al cabo es Ley, resuelve en el sentido de que no es indispensable la garantía de audiencia previa para llevar a cabo la expropiación.

Por lo tanto, el caso de la garantía de previa audiencia tiene ya legalmente sus excepciones. Es el caso de la Ley de Expropiación. Y por lo que se refiere al artículo 14 por cuanto a la relación con el artículo 27 Constitucionales, se aplica dicha excepción, y en materia penal no tenemos la menor duda de que no existe la garantía de previa audiencia, pues el inculcado es detenido antes de otorgársele esta garantía. Por lo demás, no significa esto que podamos concebir una privación de manera definitiva sino tan solo de manera provisional, para ser congruentes con la garantía de audiencia que establece el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

Finalmente, sostenemos que salvo verdaderas excepciones particularmente en materia penal, comprendemos de hecho y de derecho la ausencia de la garantía de audiencia previa. Pero

no podemos comprender, y, repugna a nuestro sentido más elemental de justicia, y en especial en materia de posesiones o propiedades, que una persona quede privada aunque sea provisionalmente de ellas, sin previa garantía de audiencia. Por ello -- nos adherimos doctrinalmente a todos los autores que defienden dicha garantía en materia de expropiación, respecto a la necesidad elemental de ser oídos antes de la desposesión, aún cuando jurídicamente se trate de un acto de soberanía que no requiere de la garantía de audiencia.

2.- Violaciones legales de los Decretos:

Con motivo de los sismos que sufrió la Ciudad de México el día 19 y 20 de septiembre de 1985, salieron publicados cuatro Decretos Expropiatorios, por causa de utilidad pública, -- afectando diversos predios del Distrito Federal.

El primer Decreto establece los bienes que se expropián con motivo de los sismos ocurridos en los días ya señalados, y este Decreto es de fecha diez de octubre de mil novecientos -- ochenta y cinco, publicado en el Diario Oficial el día 11 del mes y año citado. Dicho Decreto expropia aproximadamente siete mil predios.

Ahora bien, por múltiples errores en que incurrió la autoridad, se dió marcha atrás y se emitió un nuevo Decreto, sus trayendo de la afectación cerca de dos mil predios expropiados.

e incluyendo otros bienes, los que aparecieron en el segundo - Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de octubre de 1985, mismo que se suscribió el día 18 de octubre del mismo año.

En tal virtud y en forma textual el artículo primero del segundo Decreto dice textualmente lo siguiente: "se reforma - el artículo segundo del Decreto Presidencial señalado en el -- primer párrafo de consideraciones del primer ordenamiento para quedar como sigue: artículo segundo: de acuerdo por lo dispuesto por el artículo anterior, se decreta la expropiación, en favor del Departamento del Distrito Federal de los bienes inmuebles de propiedad privada y que enseguida se identifican..."

El tercer Decreto es una duplicación del segundo con consideraciones diferentes lo que significa una evidente falta de técnica jurídica, ¿a cuál debe de estarse el afectado?. Se antoja pensar que el tercer Decreto es el único y exclusivamente válido porque de lo contrario no se hubiera publicado. Por su parte, el cuarto Decreto es una publicación respecto al tercer Decreto para los efectos de que pueda verificarse la notificación personal de los afectados.

Nosotros estimamos que dicho Decreto operara sólo y en tanto se ignore real y efectivamente el domicilio de los expropiados, pues si la autoridad no comprueba tal extremo, no pue-

de surtir los efectos de notificación personal.

Así las cosas, y en resumen se emitieron cuatro Decretos el primero, en el que si bien es cierto se pretende justificar las bases de utilidad pública, ha sido rectificado por un segundo Decreto. En forma irregular y sospechosa se emite un tercer Decreto similar al segundo, por lo que consideramos que alguna razón tuvo la autoridad para purgar las deficiencias del segundo Decreto; en la inteligencia de que los considerandos del segundo y tercer Decreto son diversos y respecto al último Decreto, esto es, con el objeto de hacer las veces de notificación personal.

Todo esto nos lleva a determinar que la autoridad, en una serie de pretendidas justificaciones quiere librar de cualquier vicio a la expropiación de bienes de particulares, sin embargo, lejos de ello, lo único que logra es aumentar los vicios de la debida fundamentación y motivación del acto expropiatorio conforme al artículo 16 Constitucional.

Hay sin duda alguna falta de técnica legislativa en el Ejecutivo de la Unión en su facultad de emitir Decretos en materia de expropiación, lo que es antijurídico, pues si bien, los Decretos tercero y cuarto, así como el primero, fueron expedidos materialmente el día 10 de octubre de 1985, resulta absurdo aunque materialmente posible que el segundo Decreto fue-

se expedido el día 18 de octubre; decimos materialmente posible, porque es muy probable que el Ejecutivo de la Unión tratara de realizar todas las inyectivas posibles para justificar la expropiación, o sea, que desde el mismo momento del acto expropiatorio en el intelecto del Ejecutivo estaban ya determinados cuáles serían los predios objeto de expropiación. Sin embargo, la verdad de las cosas es que si el segundo Decreto fué concebido el día 18 de octubre y publicado el día 21 del año de 1985, resulta jurídicamente ilegal que el tercero y cuarto Decreto hayan sido concebidos el día 10 de octubre de 1985.

Jurídicamente, la expedición de tres Decretos que son el primero, el tercero y el cuarto en el mismo momento, resulta un verdadero mito ideológico y jurídico, por lo que el Ejecutivo de la Unión desconoce en forma elemental toda técnica jurídica.

A continuación transcribiremos los considerandos y puntos resolutivos del tercer Decreto expropiatorio por causa de utilidad pública, dado con fecha 10 de octubre de 1985 y publicado el día 22 de octubre del mismo año.

"DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL".

"DECRETO por el que se expropian por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad particular que se señalan:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en -- los artículos 4o., 27 párrafo segundo y fracción VI y 73, --- fracción VI, Base 1a. de la propia Constitución; lo., fracciones I, III, V, X, XI y XII, 2o., 3o., 4o., 8o., 10., 19, 20 y 21 de la Ley de Expropiación; 836 del Código Civil para el -- Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal; lo., 2o., 5o., 6o., y 19 de la Ley Federal - de Vivienda; lo., 5o., 32, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal; lo., 18, fracción XII y 20 -- fracciones VII y XIV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y lo., 2o., 3o., 5o., 6o., y 79 de la Ley -- del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y

CONSIDERANDO

Que con motivo de los movimientos sísmicos ocurridos el mes de septiembre del año en curso, se provocaron trastornos interiores que generaron necesidades colectivas que requieren de urgente satisfacción, para impedir mayores calamidades públicas y prevenir nuevos perjuicios a la colectividad.

Que uno de los efectos de los sismos mencionados, es el daño que sufrieron las viviendas en el Distrito Federal ocupadas por familias de escasos recursos, en las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, que tienen sus empleos o modestas fuentes de vida en esas áreas en las cuales han arraigado y se identifican en determinados barrios o colonias, hasta el punto de hacer inconveniente su reubicación en otras zonas, y por tal motivo las viviendas dañadas deberán ser sustituidas por edificaciones que garanticen la seguridad de sus habitantes y solucionar al mismo tiempo problemas sociales en las condiciones de vida de las personas que resultaron afectadas por el siniestro;

Que por otra parte, es indeclinable reparar daños y acelerar la regeneración urbana del Distrito Federal, con objeto de reducir las graves deficiencias que presenta la ciudad de México en cuanto a infraestructura básica, servicios, vivienda digna y adecuada, en los términos que señala el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que la Ley de Expropiación, de carácter local para el Distrito Federal, establece como causas de utilidad pública, la satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores y calamidades, y la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, así --

como la complementación de los servicios necesarios para la comunidad;

Que la autoridad esté facultada para ocupar la propiedad deteriorada y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a la población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo;

Que es facultad del Departamento del Distrito Federal -- elaborar y ejecutar programas de habitación y fomentar la -- construcción y la autoconstrucción de vivienda, así como dictar las políticas generales relativas a los programas de remodelación urbana en los términos de la Ley Orgánica del propio Departamento;

Que por lo antes expuesto, y a fin de combatir los trastornos interiores y calamidades a que se ha hecho referencia y satisfacer las necesidades inaplazables, procede iniciar -- de inmediato las acciones conducentes a conseguir el rápido -- restablecimiento del equilibrio de los centros de población -- afectados por los recientes sismos ocurridos en dicha entidad; he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Se declara de utilidad pública, de orden público e interés social, la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos interiores provocados por los fenómenos en las áreas a que se refiere el considerando segundo de este ordenamiento, mediante la realización de las acciones de vivienda necesarias a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la realización y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

ARTICULO SEGUNDO.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo anterior, se decreta la expropiación en favor del Departamento del Distrito Federal de los bienes inmuebles de propiedad privada y que en seguida se identifican:

ARTICULO TERCERO.- El Departamento del Distrito Federal procederá a la ocupación inmediata de los inmuebles señalados en el artículo anterior.

ARTICULO CUARTO.- Se autoriza al Departamento del Distrito Federal a realizar acciones tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas de vivienda, en favor de las personas afectadas por los sismos mencionados en los párrafos

de consideraciones del presente Decreto y de regeneración y --
mejoramiento urbano en los inmuebles expropiados, y en su caso,
a enajenar las viviendas que en ellos construya el propio de--
partamento, a título oneroso y fuera de subasta pública, prefe--
rentemente a favor de quienes venfan ocupando los inmuebles --
precisados en el artículo Segundo de este ordenamiento, así co--
mo a realizar las obras de infraestructura, equipamiento y de
servicios relacionados con las acciones de vivienda a que se -
refiere este mismo Decreto.

ARTICULO QUINTO.- Páguese con cargo al presupuesto del -
Departamento del Distrito Federal, en un plazo que no excederá
de 10 años y dentro de las posibilidades del Erario, la Indem--
nización correspondiente a las personas que demuestren tener -
derecho a ella, conforme a la Ley.

ARTICULO SEXTO.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y --
Ecología, intervendrá en la esfera de sus atribuciones en el -
exacto cumplimiento de este Ordenamiento.

ARTICULO SEPTIMO.- Publíquese el presente Decreto en el
Diario Oficial de la Federación y notifíquese personalmente a
los interesados de los inmuebles descritos en el Artículo Se--
gundo del presente Ordenamiento, hágase una segunda publica--
ción para que surta efectos de notificación personal en los --
términos del artículo 4o. de la Ley de Expropiación.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, a los 10 días del mes de octubre de mil novecientos ochenta y cinco.- Miguel de la Madrid H.- Róbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari., Róbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Guillermo Carrillo Arena., Róbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.- Róbrica".

De los preceptos legales en los que se fundamentó el citado Decreto Expropiatorio, y en el análisis de cada uno de ellos, encontramos que la mayoría de éstos no se aplican al caso concreto, por lo que el multicitado Decreto resulta inconstitucional.

El Decreto se basa en el artículo 4o. de la Constitución el cual no le sirve de apoyo ya que no señala el párrafo o la fracción pero suponiendo o adivinando que se refiere al párrafo cuarto que dispone: "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

De la lectura de este párrafo, podemos observar que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo; y como se verá en el presente estudio, ninguno de los preceptos invocados por la autoridad, se apoya en alguna norma concreta que establezca los mencionados instrumentos o apoyos necesarios.

En lo que se refiere al artículo 27 Constitucional, en su párrafo segundo, que señala:

"La expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Lo cual, en lo referente a la utilidad pública, así como a la indemnización en dicho Decreto no se justifican ninguna de las dos, como lo analizaremos más adelante.

El Decreto menciona a la fracción VI del artículo 27 - - Constitucional; éste precepto tampoco faculta la expropiación ya que dispone que los Estados y el Distrito Federal entre - - otros tendrán plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Pero estando en un régimen de facultades expresas como lo señala nuestra Constitución, esa facultad de adquirir sólo es mediante venta y no expropiación; y si la autoridad quisiera remitirse a las causas de utilidad pública, ya dijimos que en este caso no - - existen; y recordando que el artículo cuarto del Decreto Expro

piatorio señala que la enajenación de las viviendas que se - -
construyen en los predios expropiados, se venderán fuera de su
basta pública, y ésto contraría al artículo 134 de la Constitu-
ción, que determina en su segundo párrafo que las enajenacio-
nes de toda clase de bienes o servicios se adjudicarán o lleva-
rán a cabo a través de licitaciones públicas. Lo cual demues-
tra la falta de fundamentación y de motivación del Decreto, y
además que atenta contra el artículo 134 de la Constitución. -
También observamos que tampoco el Decreto cumplió lo dispuesto
por la Ley de Bienes Nacionales en lo que se refiere a la ven-
ta de bienes del Estado.

El Decreto también señala al artículo 73 fracción VI de
la Constitución, como un precepto en donde se fundamenta para
llevar a cabo la expropiación, dicho precepto señala:

"El Congreso tiene facultades, fracción VI: para legis-
lar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a --
las bases siguientes..."

El señalamiento de este artículo en el Decreto es inadecuado porque en este caso no se está legislado, se está expropiando. Por lo que este artículo tampoco le sirve de fundamen-
to para llevar a cabo la expropiación.

Estos son los preceptos Constitucionales señalados en el

Decreto por lo que pasaremos enseguida al estudio de las demás leyes que invoca el mismo.

En lo que se refiere a la Ley de Expropiación, adelantamos que el Decreto tampoco se apega a las cláusulas previstas en esta Ley. En efecto:

El artículo 10. señala que: "se consideran causas de utilidad pública:

Fracción I: "El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público".

"El servicio público es una actividad técnica de la administración pública que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a régimen especial de derecho público".⁽¹⁾

Ahora bien, los verdaderos servicios públicos sólo pueden ser prestados por particulares mediante concesión que al respecto les haga el Estado, como sería por ejemplo el servicio de radio y televisión; o bien, el servicio público puede ser la actividad que desarrolla el Estado, por sí mismo para el bien de la comunidad como serían los servicios médicos, los transportes colectivos, etc. Y como en este caso concreto no

se establecerá ni se explotará un servicio público, resulta -- que esta fracción es inoperante.

Fracción III: "El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, campos deportivos o de aterrizaje, - construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicio de beneficio colectivo".

El Decreto no menciona en sus artículos a ninguna de estas causas de utilidad pública; el Decreto omite la mención de las obras a las que se refiere esta fracción, pues no se dice que embellecimiento, ampliación, de que zona, que saneamiento, que hospitales, que escuelas, que parques, que jardines, o - bien que obras destinadas al servicio colectivo se harán en cada uno de los predios expropiados. Por lo que tampoco opera esta fracción.

Fracción V: "La satisfacción de necesidades colectivas - en casos de guerra o transtornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros - artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas".

El Decreto no señala específicamente cuáles son las obras públicas, ni cuáles son las necesidades colectivas que se pretenden satisfacer y, si individualmente cada usuario de la vivienda adquirirá el bien expropiado cuando así lo determine el Ejecutivo, no existe un interés colectivo sino un interés particular. Esta fracción señala también, que esta satisfacción de necesidades colectivas, transtornos interiores, guerras, etc. - sobre el particular diremos que obviamente no se debe a caso de guerra, pero tampoco a transtorno interior, ya que por transtorno interior entendemos lo que indica la Constitución en el artículo 122 que señala:

"Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a -- los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o transtorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean exitados por la Legislatura del Estado, y por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

Ignacio Vallarta define al transtorno interior de la siguiente manera:

"Por sublevación o transtorno interior entiendo yo aquel conjunto de hechos más o menos graves que importa rebelión contra la Ley, contra las autoridades constituidas, el desobedicimiento de éstas, la usurpación del poder público, la interrupción del orden constitucional; todos aquellos hechos que per--

turben tan hondamente que la autoridad del Estado no puede con sus recursos, con todas sus fuerzas reestablecerla". (2)

De lo que se desprende que el Decreto trató de ubicar la situación generada con motivo de los sismos, que en principio fueron provocados por causas naturales, dentro de la fracción V, del artículo 10. de la Ley de Expropiación, forzando su interpretación pues esta hipótesis es totalmente distinta según se expuso anteriormente.

Fracción 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";

Se desprende que con los sismos no hubo ningún daño a los elementos naturales, ni tampoco se señala de manera específica cuáles fueron los daños que sufrió la propiedad privada, ni -- cuáles son las medidas tomadas para evitar perjuicio a la colectividad. A mayor abundamiento, no aparece en el Decreto el trámite del expediente previo y particular de cada predio o en alguna forma narrados cuáles son los elementos cuya destrucción evitará el Estado los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad. Entre los inmuebles expropiados hay unos que si sufrieron los daños, los que se derrumbaron o necesitan demolerse, pero hay otros que no sufrieron daños y no existe motivo para su expropiación.

Fracción XI: "La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida";

El Decreto tampoco establece la creación de nuevos centros de población o de sus fuentes propias de vida. Ahora -- bien, por centro de población de acuerdo con la fracción II del artículo segundo de la Ley General de Población debemos entender:

"Por centros de población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal, las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las -- condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de -- los mismos".

En consecuencia, al efectuarse la expropiación de bienes inmuebles dentro del territorio del Distrito Federal, no se puede entender que dichos bienes vayan a ser destinados a la creación de un nuevo centro de población y tampoco precisa el Decreto según se dijo anteriormente, el destino específico que se dará a los bienes expropiados, y en consecuencia, no es posible -- determinar la manera a través de la cual mediante la expropiación de dichos bienes se va a preservar el centro de población actual, es decir, la Ciudad de México. De lo anterior se des-

prende que es evidente que no hay una causa de utilidad pública, por lo que resulta un acto arbitrario y violatorio de garantías.

Fracción XII: "Los demás casos previstos por leyes especiales".

Si bien es cierto que el Decreto menciona los presupuestos de disposiciones especiales como es entre otras el Código Civil, las mismas son simples enunciados de carácter general - que se señalan en forma genérica y que no se refieren específicamente a los daños causados por los sismos, pues insistimos, no se menciona el fin al cual se destinarán los bienes expropiados.

El artículo 836 del Código Civil del Distrito Federal se ñala: "La autoridad puede mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

De lo que se desprende que la autoridad, en el Decreto, debió decir cuáles son las calamidades que pretende remediar o prevenir, cuál es el riesgo inminente del que salvará a la población y cuáles son las obras de beneficio colectivo que se ha

rán en cada uno de los bienes expropiados.

En lo que respecta a los preceptos invocados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Decreto está defectuosamente fundado, pues no se cumple con el requisito -- del artículo 16 Constitucional, ya que por lo que se refiere -- a los artículos 32, 37 y 44 sólo se enuncian sin indicar las -- fracciones en las que se basa, lo que deja en un estado de indefensión al afectado.

En cuanto a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, diremos que no obstante que el Departamento del -- Distrito Federal tiene las facultades para determinar los casos de utilidad pública, para expropiar, o bien para proponer la ocupación de bienes, está obligado a observar el debido cumplimiento de la Constitución, de la Ley de Expropiación en su -- parte conducente, y sobre todo en la previa elaboración de programas de habitación, de acuerdo con los presupuestos, así como con los planes de rehabilitación de colonias o zonas urbanas. En el caso concreto no existen esos programas ni se han hecho del conocimiento de los afectados a que se refiere el artículo 20 de la Ley Federal de Expropiación, y no existe una -- previa política ni estrategia a que debe sujetarse la planeación urbana y su mejoramiento.

En lo que se refiere a la Ley de Desarrollo Urbano del --

Distrito Federal; este ordenamiento viene a demostrar que la - autoridad no funda ni motiva el Decreto. Esta Ley en su artículo 20 declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano. En el presente caso, el uso y destino de los bienes expropiados ya estaba determinado y no puede considerarse de desarrollo urbano a la expropiación de predios, pues si bien el artículo 3o. del mismo ordenamiento, señala en forma enunciativa que es lo que se pretende con la ordenación y regulación del desarrollo urbano, en ninguna - de las fracciones de este artículo aparece la facultad de expropiar para construir viviendas y vendérselas a los usuarios.

El artículo 5o. de dicha Ley confirma que el Departamento del Distrito Federal, debe realizar estudios y ordenará las acciones para promover la edificación de viviendas de interés social, ofreciendo los estímulos necesarios para que los sectores privados y social edifiquen y arrienden tales viviendas. - Es decir, que el Estado no edificará ni arrendará tales viviendas, sino que serán siempre los particulares, cosa que se desconoce en el ya citado Decreto.

El artículo 79 de la misma Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dispone:

"Las zonas deterioradas física o funcionalmente en forma

total o parcial, podrán ser declaradas por el Departamento del Distrito Federal espacios dedicados al mejoramiento; con el fin de ordenarlos, renovarlos o protegerlos, y lograr el mejor aprovechamiento de su ubicación, infraestructura, suelo y elementos de acondicionamiento del espacio, integrándola al adecuado desarrollo urbano particularmente en beneficio de los habitantes de dichas zonas".

Este ordenamiento al disponer que las zonas deterioradas física o funcionalmente podrán ser declaradas espacios dedicados al mejoramiento, implica que ahí no se construirán viviendas, y por lo tanto el Decreto no observa el precepto que invoca la autoridad. En consecuencia, no existe un fin de ordenarlos, removerlos o protegerlos y lograr el mejor aprovechamiento de ubicación, infraestructura, etc. Pero a mayor abundamiento, la autoridad no toma en cuenta que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal limita a la actividad de dicho organismo ya que deben de existir programas de mejoramiento -- que llenen los requisitos cuando menos del artículo 80. de la misma Ley, y así, de los propietarios o poseedores de los predios de conformidad con el artículo 81 de dicho ordenamiento, deben cumplir con obligaciones derivadas de los propios predios, y sólo en el caso de que los propietarios incumplan con esas obligaciones o convenios, el Departamento del Distrito Federal puede proceder a la expropiación por causa de utilidad pública. Por lo que el Departamento del Distrito Federal de-

bió previamente haber notificado a cada propietario, en forma fehaciente de sus programas, señalarle plazos para el cumplimiento y convenir sobre la ejecución, lo cual en este caso no existió.

En la especie, la expropiación se decretó sin los programas, por lo que aparece que la indemnización será pagada en diez años y no existen tampoco los planes de mejoramiento así mismo, no se dice como se recuperará los gastos que se eroguen, y esto no se dice por la simple razón de que esos planes no existen.

Por consiguiente, es evidente que el Decreto Expropiatorio se emitió sin observar las formalidades establecidas en la Ley, ya que se infringieron los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues no se observaron las formalidades esenciales del procedimiento y por lo tanto no existe una resolución fundada y motivada. Este procedimiento administrativo debe ser siempre previo a la expropiación, aún en los casos de utilidad pública o de transtornos interiores en lo que se pretende justificar el Decreto Expropiatorio.

Ahora bien, el Reglamento de Planes Parciales, señala los requisitos que deben darse en cuanto a su aprobación y realización parcial, existiendo a su vez un recurso en contra de las resoluciones que se dicten respecto de los planes parcia-

les. También se omitió ese trámite.

La Ley Federal de Vivienda, viene a confirmar que no fué observada por la autoridad; pues esta Ley se refiere como objeto principal al regulamiento y establecimiento de todos los -- instrumentos que sirvan de apoyo para que la familia pueda disfrutar de vivienda decorosa, pero cabe hacer notar, que en ninguno de los artículos de esta Ley autoriza a la expropiación -- de predios, por lo que suponemos que esa vivienda debe hacerse en las reservas territoriales de cada población, y ese tipo de vivienda no es otra que la de interés social, pues así lo determina el artículo 30. de dicha Ley y reconoce como valor de esa vivienda la que no exceda de diez veces al salario mínimo llevado al año, de la zona económica.

En cuanto a los considerandos que establece el tercer Decreto, trata en principio de justificar la expropiación en términos de transtorno interior que generan necesidades colectivas, según se expuso anteriormente, en el caso en cuestión no se trata de transtorno interior, sino de una calamidad natural, por lo que esta hipótesis no le sirve de fundamento. En lo que se refiere a que dichas calamidades generaron necesidades colectivas, el Decreto establece que los bienes expropiados se destinarán al beneficio de particulares, sin precisar-- lo, de lo que se desprende que no son necesidades colectivas -- como también ya lo hemos estudiado.

En el considerando donde pretende fundarse en el artículo 4o. de la Constitución que dice que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar los objetivos para la vivienda, ... etc. Ninguno de los preceptos del Decreto se apoya en alguna Ley que establezca los instrumentos y apoyos necesarios, por lo que este artículo no le sirve de justificación para llevar a cabo la Expropiación.

En cuanto que el Decreto se apoye en la Ley de Expropiación, ya hemos analizado que las causas de utilidad pública en que pretende fundarse son inoperantes para el caso concreto, - por lo que tampoco se justifica la expropiación.

En el siguiente considerando se aprecia que la autoridad está facultada para la ocupación de los bienes para prevenir - o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a la población, lo cual ya fué criticado en su oportunidad en cuanto a que es inoperante puesto que no se establece el fin al cual se destinarán los mismos.

3.- Inconstitucionalidad de los Decretos y violaciones a las - garantías individuales.

a) En cuanto a la indemnización:

El decreto establece que las indemnizaciones a los expropiados por causa de utilidad pública será pagada en un plazo -

no mayor de diez años y dentro de las posibilidades del Erario. Hacemos notar que sólo se señala la fecha límite en que se hará el pago, más no precisa el momento o la época en que éste se -- efectuará.

La Jurisprudencia, la cual ya hemos estudiado en el capítulo correspondiente, señala que la indemnización que se sujeta a un plazo, y en este caso concreto de los decretos, solo se -- menciona la fecha límite en que será pagada, lo que es violatorio de garantías, ya que ésta debe de otorgarse a raíz del mismo acto expropiatorio.

Además la indemnización cubierta de esta manera es violatoria al principio de "igualdad" que significa igualdad de todos frente a las cargas públicas. Es decir, que siguiendo la -- doctrina del Instituto Expropiatorio, el acto de expropiación -- no debe causar mengua en el patrimonio del afectado, y para que esto no suceda, se debe pagar el valor justo del bien expropiado, y éste debe de ser previo a la ocupación para que el afectado no sea perjudicado en su patrimonio; y el hecho de que la indemnización sea pagada en un plazo incierto e indeterminado, -- atenta contra el patrimonio de ese afectado, dejándolo en desigualdad frente a los no afectados por un acto de expropiación -- por causa de utilidad pública.

Como el Estado en forma imperativa realiza unilateralmente la expropiación, debe fijar en el propio decreto, en forma --

expresa, categórica y no con generalidades la forma como se -- otorgará la indemnización en favor del afectado. A mayor abundamiento, el propio Decreto y de acuerdo con su capacidad económica existente en ese momento, debe fijar la época de pago; y como no se hizo así, en nuestro caso concreto resulta que no fué una expropiación propiamente dicha la que se llevó a cabo en octubre pasado, sino más bien parece una confiscación.

b) Violación al artículo 10. de la Ley de Expropiación - y consecuentemente a los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Para poder decretar una expropiación, no basta que el -- Ejecutivo cite los artículos y las fracciones en los cuales se fundamenta o cree fundamentarse, como sucedió en los decretos del 21 y 22 de octubre de 1985, ni tampoco es suficiente que - afirme gratuitamente que existe en el caso concreto una causa de utilidad pública, sino que es menester que el propio Ejecutivo Federal demuestre y compruebe de alguna manera la existencia de una causa de utilidad pública, y que precisamente esa - causa de utilidad pública, se encuentra prevista exactamente - en alguna de las doce fracciones del citado artículo 10. de la Ley de Expropiación. Lo anteriormente expuesto lo confirma la Jurisprudencia, a la que ya hemos hecho referencia en el capítulo correspondiente.

En el presente caso los decretos publicados los días 18, 21, 22 y 23 de octubre, invocaron como fundamento de la expro-

piación a las fracciones I, III, V, X, XI y XII de dicho artículo lo., pero en ninguno de esos seis supuestos legales, como ya lo analizamos en el inciso anterior de este capítulo, se demostró o comprobó por el Ejecutivo Federal que se encontrarán los predios expropiados.

Para que exista una causa de utilidad pública se requiere por un lado una necesidad pública, ya sea Estatal, Social o General personalmente indeterminada, y por otro lado un objeto susceptible económicamente de satisfacer esa necesidad. En el presente caso existe una determinación personal, pues se trata de satisfacer las necesidades de unas personas a quienes finalmente se les transmitirá el dominio de los bienes expropiados. Puede existir la necesidad, pero si el bien que se pretende expropiar es inadecuado para satisfacerla, no existe utilidad pública. Y por lo tanto toda expropiación que no cumpla con todos estos requisitos es inconstitucional.

En la especie no puede haber utilidad pública, cuando -- conforme a lo señalado en los artículos segundo y cuarto del Decreto Expropiatorio, se realiza la expropiación de diversos predios de propiedad privada, no para que el Departamento del Distrito Federal los destine a realizar acciones tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas, sino para satisfacer acciones de vivienda en favor de las personas que se dice fueron afectadas por los sismos, todo esto da un trato desi-

igual prohibido en el artículo 13 Constitucional, pues en perjuicio del propietario y atentando contra el derecho de propiedad, se despoja de un bien, para entregarlo a otra persona.

En cuanto a las causas de utilidad pública, es violatorio el decreto porque atenta contra el principio de igualdad, ya que la entrega de los bienes expropiados se hará previa regeneración y mejoramiento de los mismos, hay trato preferencial ya que se enajenarán las viviendas que en ella construya el Departamento del Distrito Federal en favor de quienes vienen ocupando los inmuebles. En esas condiciones no hay utilidad pública, sino una utilidad particular para cada una de las personas que ocupaban los inmuebles, ya sea a título gratuito u oneroso. No existe utilidad pública tampoco cuando al mismo propietario expropiado se le venderá el mismo bien posteriormente; ¿qué razón existe para expropiarlo, aún cuando esté destruido para después venderlo?

Las causas de utilidad pública enunciados en la Ley de Expropiación, ya que no hay definición al concepto en la misma, además de tener graves deficiencias, deja en la práctica, al capricho del Poder Ejecutivo la expedición de Decretos, los que como en el caso no se apoyan ni fundan en una verdadera utilidad pública.

La expropiación es un acto autoritario que debe realizar

se mediante las condiciones y requisitos que señala la Constitución. Y además todo acto de autoridad debe cumplir con los requisitos de respetar las garantías individuales; aunque la expropiación esté autorizada por la Constitución, las autoridades deben de basarse en una Ley ya sea Federal o Local según el caso, que establezca la causa de utilidad pública; y en dichos Decretos el Ejecutivo actuó sin cumplir las formalidades legales, pues se concretó a la privación sin verificar las causas de utilidad pública, y sin señalar las bases para el pago de la indemnización.

En consecuencia, no se justifica la existencia de utilidad pública en las expropiaciones que como en el caso, tiene como fin privar a los propietarios de sus bienes para transmitirlos a otras personas, ya que la existencia de la propiedad privada, según la jurisprudencia, debe redundar en provecho común, en beneficio de la colectividad y que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos.

El artículo cuarto del Decreto señala que el objeto de la expropiación es enajenar los inmuebles en forma preferente a favor de quienes los venían ocupando y que fueron afectados por los sismos. Así del propio Decreto se traduce su ilegalidad. En efecto, en el Decreto, las autoridades transcriben -- las causas de utilidad pública de la Ley de Expropiación, pero

en ningún momento refieren esas hipótesis al caso concreto ni hacen razonamiento alguno que les sirva de fundamento, omiten todo análisis de las pruebas de convicción que establece la -- Ley que deben ser mencionadas y suficientemente valoradas para poder afectar a la propiedad privada, lo que viene a determinar que el mismo, sea inconstitucional o ilegal por su violación a las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional; por lo que se sigue, que, por lo que se refiere a la -- afectación de los inmuebles expropiados, el Decreto resulta -- ser una verdadera arbitrariedad, ya que no se respetaron las -- condiciones que para afectar la propiedad privada señala el -- mencionado precepto constitucional. Y toda vez que se pretende privar en forma arbitraria los legítimos derechos de propiedad de los afectados, sin que exista mandamiento de autoridad debidamente fundado y motivado, lo cual hace violatorias las -- garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

c) En cuanto al expediente de expropiación:

En el Decreto, además de no indicar expresamente el fin al que serán destinados dichos bienes expropiados, tampoco fundamentó el momento del pago de la indemnización, y que estos -- hechos en sí ya son violatorios de garantías, tampoco integró el expediente de expropiación previsto por el artículo 3o. de la Ley de Expropiación.

En consecuencia, los Decretos resultan ilegales e inconstitucionales ya que las causas de utilidad pública aducidas en el considerando y en el artículo primero del Decreto publicado el 22 de octubre por la sola afirmación de quienes los suscriben, sino que en todo caso se necesitaba se hiciera en tal consideración, alusión a los medios de convicción que se tomaron en cuenta para considerar la existencia de la causa de utilidad pública y señalarlo en los expedientes donde se hicieron los estudios adecuados y técnicas capacitadas, así como por especialistas en la materia que necesariamente llegaron a la conclusión ineludible de la necesidad (que no se menciona en los Decretos) que debió satisfacerse y el fin que debió darse al inmueble expropiado, por lo que las afirmaciones de las causas de utilidad pública del Decreto no solo son falsas, sino que además resulta violatorio al artículo 27 de la Constitución, ya que las autoridades emisoras se abstuvieron de estudiar y de analizar las circunstancias reales, de hecho y de derecho que existen en los inmuebles expropiados.

Por lo que debió haberse abierto un expediente por cada predio expropiado, donde se justificara con todos los requisitos la causa de utilidad pública y que ese predio en particular debía de satisfacer una necesidad colectiva determinada, además, debió mencionarse el nombre del propietario del bien objeto de expropiación, y notificársele a éste personalmente sobre el particular.

d) En cuanto a las notificaciones:

Por lo anteriormente expuesto nos encontramos con otra violación más de este Decreto, ya que el artículo 4o. de la Ley de Expropiación señala que la notificación debe ser personal y en caso de desconocerse el domicilio podrá hacerse por medio de la segunda publicación en el Diario Oficial; y en dichos Decretos la autoridad competente no se tomó la molestia de notificárselos personalmente a los afectados, y prefirió el camino más fácil haciendo una segunda publicación del Decreto para que surtiera efecto de notificación personal.

En efecto, se viola otra garantía individual en cuanto al procedimiento legal de las notificaciones.

e) En cuanto a que no se señala la finalidad que se les dará a los bienes expropiados:

El Ejecutivo Federal en los Decretos así como las demás autoridades que los refrendaron, infringieron los artículos 1o., 2o. y 9o de la Ley de Expropiación, por haber ordenado esos Decretos la imprecisa e innecesaria expropiación de los bienes, sin precisar la finalidad a la que debían ser destinados, por lo que se viola el derecho de reversión de los afectados para pedir que se les devuelva su bien expropiado por causa de utilidad pública si éste no se ha destinado al

fin para el cual fué expropiado en un término de cinco años, pero en este caso concreto, como los afectados no saben cuál es el fin que se les dará a sus bienes, ¿cómo podrán pedir el derecho de reversión?; por lo que los Decretos no satisfacen los requisitos mediante los cuales se pueda considerar -- fundados y motivados y sin que se encuentre demostrada fehacientemente la causa legal del procedimiento que la originó, además que en el referido Decreto no sólo se aplican indebidamente en perjuicio de los afectados las disposiciones contenidas por el artículo 10. de la Ley de Expropiación, sino que además se viola en su perjuicio las disposiciones contenidas por los artículos 30. y 40. del referido ordenamiento legal, así como los artículos 16 y 27 Constitucionales.

El Decreto contempla la enajenación de bienes expropiados fuera de subasta, por lo que viola al artículo 134 Constitucional que señala:

"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer -- los objetivos a los que estén destinadas. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a tra-

vés de licitaciones públicas mediante convocatoria pública -- para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto publicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez -- que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases -- de este artículo. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título -- Cuarto de esta Constitución."

Por lo que todos los contratos que el Gobierno tenga -- que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

f) Se violan las garantías de legalidad y de seguridad jurídica:

Estas violaciones son producto de que la expropiación -

de los bienes inmuebles se haga sin que se precise en manera alguna la utilidad pública que determinó el que se expropiaran dichos bienes, así como tampoco expresa la finalidad a -- que se destinaría los inmuebles expropiados, lo que es más -- grave, sin que en el caso se realicen los supuestos jurídicos a que se refieren las fracciones del ya multicitado artículo 10. de la Ley de Expropiación en que pretende fundarse, todo lo cual resulta violatorio de las garantías invocadas.

CAPITULO IX

CONCLUSIONES:

1.- La expropiación por causa de utilidad pública, es la cesión de la propiedad de la que es titular un particular, por la adquisición forzada de dicho bien o derecho por parte del Estado, a través de un procedimiento administrativo legalmente constituido, teniendo como fin una causa de utilidad pública - mediante una justa indemnización.

2.- La naturaleza jurídica de la expropiación radica en la existencia de un acto de soberanía que realiza el Estado, de acuerdo con las atribuciones que le son propias, dentro de su competencia, haciendo uso de su facultad discrecional para la satisfacción de una necesidad colectiva; por lo que el Estado tiene y utiliza su facultad de imperio, declarando unilateralmente su voluntad para que el bien en cuestión pase a su dominio.

3.- Los bienes objeto de expropiación, son todos los inmuebles, muebles y derechos capaces de satisfacer una necesidad colectiva; con excepción del dinero en efectivo.

4.- La indemnización doctrinalmente hablando debe abarcar: --

- a) El valor del bien más los daños y perjuicios causados.
- b) Debe pagarse previamente a la desposesión, pues, no debe causar mengua en el patrimonio del afectado.
- c) El pago debe hacerse en moneda corriente.
- d) Debería tomarse en cuenta la depreciación de la moneda para la tasación del importe.

Jurídicamente, en la Constitución no se establece el momento del pago de la indemnización, por lo que no puede hablarse de ilegalidad, por su parte la Jurisprudencia se contradice sobre el momento en que ésta debe de efectuarse, pero pensamos que en una Constitución Democrática como lo intenta ser la - - nuestra, debería establecerse el pago a raíz del mismo acto expropiatorio en virtud de la protección que merece por parte de la misma, la garantía individual de la propiedad privada.

5.- Las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, la cual debe de probarse fehacientemente por la - autoridad expropiante, así como ésta también debe fundar y motivar su actuación a fin de que quede comprobada la existencia tanto de la necesidad colectiva, como de que el bien que se -- pretende expropiar es el idóneo para satisfacer esa necesidad. En los Decretos Expropiatorios de Octubre de 1985, no se justifica la existencia de la utilidad pública ya que ésta debe redundar en beneficio de la colectividad, y que según la Jurisprudencia es necesario que la cosa expropiada pase a ser del goce

y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos. Aquí encontramos el primer concepto de violación del Decreto, ya que por consiguiente no se respetaron las condiciones que para afectar a la propiedad privada señala el artículo 27 Constitucional.

6.- En el caso de expropiación que nos ocupa, no se integró el expediente expropiatorio donde se debió justificar con todos los requisitos constitucionales la existencia de la causa de utilidad pública.

7.- Encontramos otra violación a la Constitución en lo que se refiere a la notificación de la expropiación a los afectados, ya que ésta no se hizo personalmente, por lo que no se respetó el procedimiento legal para efectuarlas, lo que resulta violatorio de garantías.

8.- Se viola el derecho de reversión del afectado al no mencionarse los fines que se les dará a los bienes expropiados; lo cual resulta violatorio de garantías individuales.

9.- También se atenta contra el artículo 134 de la Constitución ya que el Decreto contempla la enajenación de los bienes expropiados fuera de subasta pública, lo que también evidentemente resulta ilegal.

10.- El Decreto por lo tanto es inconstitucional ya que es -- violatorio de las siguientes garantfas individuales:

- a) La garantfa de propiedad privada;
- b) La garantfa de legalidad;
- c) La garantfa de seguridad jurfdica;
- d) La garantfa de igualdad.

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

- ARAUJO VALDIVIA, L., Derechos de las Cosas y Derecho de las Sucesiones, Ed. Cajica, Puebla, Pue, México, 1965, p.p. -- 567.
- BECERRA BAUTISTA, José, El Fuero Constitucional, Ed. Jus, México, 1945, p.p. 178.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Legislación Administrativa Argentina, Tercera Edición, Buenos Aires, Argentina, p.p. 446.
- BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Vigésima Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1983, p.p. 1080.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Segunda Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, D.F., 1954, p.p. 529.
- DIEZ, Manuel, Derecho Administrativo, Tercera Edición, Ed. Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1963, p.p. 618.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán, Derecho Público y Administrativo, Volumen Tercero, Ed. Polis, México, D.F., 1938, -- p.p. 394.
- FERNANDEZ DE VELASCO, R. Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de lo Administrativo, Segunda Edición, Barce Tona España, 1930, p.p. 531.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Décimo Sexta Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, -- 1975, p.p. 477.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Décima Séptima Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1977, p.p. 494.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Segunda Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1976, p.p. 752.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa, Ed. Planeteta, Madrid España, 1956, p.p. 312.
- GARCIA OVIEDO, Carlos, Instituciones de Derecho Administrativo, Novena Edición, Ed. Cumbre, Sevilla, 1927, p.p. 743.
- GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, -- Ed. Planeta, Madrid, 1958, p.p. 636.

- GOERNE CHICO, Luis, La Misión del Derecho Constitucional dentro de la crisis del Derecho Público de Occidente. Ed. Jus, México, 1955, p.p. 160.
- GONZALEZ, R., La Expropiación, Tomo V, Ed. Tipográfica de Argentina, Buenos Aires, 1915, p.p. 614.
- KELSEN, Hans, Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado, Traductor Luis Legaz L, Ed. Labas, 1934.
- LARRECHEA CARACCILO, C., Restricciones y Límites al Dominio, Quinta Edición, Buenos Aires, 1908, p.p. 413.
- LEGON, F. Tratado Integral de la Expropiación Pública, Segunda Edición, Ed. Romo, Buenos Aires, 1943, p.p. 738.
- LOZANO NORIEGA, Francisco, Cuarto Curso de Derecho Civil, Contratos, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, México, D.F., 1970, p.p. 829.
- MADRAZO, F., Manual de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública, Tercera Edición, Ed. Tridán, Madrid, 1891, p.p. 216.
- MERCKLE, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, -- Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1922, p.p. 584.
- MORENO, David, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, México, D.F., 1976, p.p. 566.
- MUÑOZ, Luis, Derecho Civil Mexicano, Tomo II, Ediciones Modelo, México, 1971, p.p. 517.
- RABASA, Emilio, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Segunda Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1955, p.p. -- 353.
- RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, Tip. de Revista de Revistas, México, D.F., 1912, p.p. 331.
- SCHMILL ORDONEZ, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Ed. Porrúa, S. A., México, D.F., 1971, p.p. 525.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Novena - Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 1979, p.p. 631.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Décima Primera Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, D.F., 1972, p.p. 583.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Quinta Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, D.F., 1973, p.p. 995.

- VILLEGAS BASAVILVASO, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo V, Limitaciones a la Propiedad, Ed. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p.p. 662.
- VILLEGAS VAZQUEZ, Carlos, El Incidente de Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Ediciones Botas, México, 1959, p.p. 310.
- BOLETIN JURIDICO DE LA COMISION DE ANALISIS LEGISLATIVO DEL CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL, Número 9, México, 1985.
- DEMANDA DE AMPARO por la Expropiación Bancaria, Publicado en -- el "Diario Financiero", México, D.F. 23 de Septiembre de 1982.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo IV, Décimo Novena Edición, Madrid España, 1970.
- ENCICLOPEDIA LAROUSSE, Tomo VII, Ed. Planeta, S. A., Barcelona España, 1980.
- INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, Expropiación por causa de Utilidad Pública, Buenos Aires, 1939.
- LOPEZ VALDIVIA, Rigoberto, Consideraciones Legales sobre los Decretos del Poder Ejecutivo, Publicado en el periódico "El Heraldó", México, D.F., 22 de Septiembre de 1982.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Jurisprudencia, Tercera Parte, Segunda Sala, 1917-1975, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 75, Tercera Parte - I - México, 1975, p.p. 1198.