

308909

39
zey.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO
Con Estudios Incorporados a la U.N.A.M.

"LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA"

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA LA ALUMNA
MARIA EUGENIA VICTORIA VERNIS VEGA

Director de Tesis: Lic. Jaime del Arenal Fenocchio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I GENERALIDADES	
1. Significado Etimológico	1
2. Concepto	1
3. Fundamento	4
3.1 Teorías de Orden Racional	5
3.1.1 Teoría de la Colisión de Derechos	5
3.1.2 Teoría de las Reservas	6
3.1.3 Teoría de la Función Social de la Propiedad	6
3.2 Teorías de Orden Jurídico	7
3.2.1 Teoría del Dominio Eminente	7
3.2.2 Teoría de la Soberanía del Estado	8
4. Régimen	9
4.1 Teoría Mixta	9
4.2 Teoría Publicista	11
5 Naturaleza Jurídica	13
5.1 Elementos del Acto Administrativo	15
5.1.1 Sujetos	16
5.1.2 Voluntad	17
5.1.3 Objeto	17
5.1.4 Motivo	18
5.1.5 Fin	18
5.1.6 Forma	18

6. Principios de Constitucionalidad y de Legalidad ..	19
6.1 Principio de Constitucionalidad	19
6.2 Principio de Legalidad	20

CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS

1. La Evolución Histórica de la Doctrina de la Expropiación	26
1.1 El Derecho Romano	26
1.2 Doctrina de los Glosadores	26
1.3 Tesis de Bártulo	28
1.4 Vázquez de Menchaca	29
2. Derecho Moderno	30
3. Derecho Mexicano	32

CAPITULO III LOS ELEMENTOS

1. Los Sujetos	58
2. El Objeto Material	59
2.1 Bienes Expropiables	59
2.2 Amplitud del Objeto Expropiado	62
2.3 Bienes No Expropiables	64
2.4 Tesis de Chiovenda	65
3. La Utilidad Pública	67
3.1 Concepto	68
3.2 Determinación de las Causas de Utilidad Pública .	73
3.2.1 Determinación de Jurisdicción Federal o Juris - dicción Estatal	86
4. La Indemnización	88
4.1 Concepto	88
4.2 Fundamento	91
4.2.1 Teoría de los Derechos Adquiridos	91

4.2.2. Teoría de la Igualdad Jurídica	92
4.2.3 Teoría Positivista	93
4.2.4 Teoría de las Garantías Constitucionales	93
4.3 La Indemnización es un Efecto o un Elemento de la Expropiación	94
4.4 Epoca de Pago	96
4.4.1 Tesis de la Indemnización Previa	97
4.4.2 Tesis de la Indemnización Posterior	98
4.4.3 Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	99
4.5 Calidad del Pago	105
4.6 Cuantía de la Indemnización	107
4.6.1 Indemnización en Caso de Expropiación Parcial .	109
4.6.2 Daños y Perjuicios	109
4.6.3 Fin de la Indemnización	112
CAPITULO IV EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	
1. Tramitación del Expediente	118
2. Declaratoria de Expropiación	119
2.1 Publicidad y Notificación	119
2.2 Refrendo	119
3. No Audiencia	120
4. Impugnación	126
5. Ocupación	128
5.1 Suspensión	129
6. Controversia respecto al Monto de la Indemnización	130
7. Reversión	134
7.1 Concepto	134

7.2 Fundamento	136
7.3 Requisitos	137
7.4 Legitimación	141
7.5 Monto a Devolver	141
CONCLUSIONES	146
BIBLIOGRAFIA	148

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

La expropiación por causa de utilidad pública es uno de los medios con que cuenta el Estado para cumplir sus fines. Es una medida extrema a la cual recurre para allegarse bienes específicos y concretos que forman parte de la propiedad privada, prescindiendo de la voluntad de los particulares, en orden a lograr el bienestar de la comunidad. Es un instituto muy antiguo y --plenamente reconocido por el Derecho moderno en la totalidad de las naciones. En cada país está regulado de manera diferente y el procedimiento varía en cada uno de ellos. (1) Mientras --en uno se requiere de una Ley en cada caso específico, en otro sólo un Decreto del Ejecutivo; mientras unos dan participación al afectado escuchándolo previamente y termina el procedimiento con sentencia judicial, en otro no se dá participación alguna --al afectado y sólo basta con el mismo Decreto para que opere la transferencia de dominio; mientras unos prevén dos tipos de --procedimiento según se trate de expropiación urgente o no, en --otros el procedimiento es uniforme; mientras unos prevén la posibilidad de llegar a un acuerdo amistoso con el afectado, o --tros no lo hacen; en fin, tiene matices variados en cada legislación.

La expropiación por causa de utilidad pública es un tema muy amplio. Sin embargo mi propósito es, principalmente, presentar --

algunas consideraciones respecto al procedimiento que la Ley de Expropiación contempla en nuestro país, pero no desde un -- punto de vista comparativo, sino analítico. Pienso que la Expropiación es un instituto muy serio y que nuestra Ley de Expropiación adolece de serias lagunas que lesionan los intereses de los particulares, así que es mi intención plantear algunos cuestionamientos al respecto.

No habré de referirme a alguna expropiación específica como la Petrolera o la que tuvo verificativo con ocasión de los sismos de 1985, como tampoco tocaré el punto desde la perspectiva internacional porque desbordaría los objetivos de este trabajo.

Es mi deseo mencionar que en virtud de que se consultó y algunas veces se citó bibliografía extranjera, los términos varían un poco; justiprecio, en lugar de indemnización y retrocesión-- en lugar de reversión, principalmente.

Quiero aclarar que sólo me referí a la Ley de Expropiación Federal y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que si en alguna parte del texto simplemente menciono Ley de Expropiación o Constitución, es a ellas a las que me refiero.

México, 1988

NOTAS

1.- Ver Bibliografía No Citada.

CAPITULO I

GENERALIDADES.

1.- SIGNIFICADO ETIMOLOGICO

Antes de empezar a hablar sobre algún tema o instituto me parece oportuno señalar su origen.

La palabra 'expropiación', proviene de dos términos latinos, del prefijo *ex*, que equivale a fuera, salir, sacar, y del sustantivo *propietas*, propiedad; así, expropiación significa pues, salir o privar de la propiedad. (1)

2.- CONCEPTO

Los autores definen de diferente manera la expropiación por causa de utilidad pública, por tal motivo, a continuación veremos algunas de ellas con objeto de señalar un concepto claro y completo.

Para Gabino Fraga, la expropiación es "un medio por el

cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (2)

Ernesto Gutiérrez y González difiere de Fraga pues en su opinión "la cesión es un convenio, y el convenio implica acuerdo libre de voluntades. En la expropiación no hay acuerdo de voluntades del Estado con el particular para privarlo de la cosa, sino que el Estado en acto unilateral de voluntad, acto unilateral de autoridad, priva al particular de la cosa, sin que interese para nada el hecho de que el particular esté o no de acuerdo con la privación de que se le hace objeto". (3)

En segundo lugar, Gutiérrez y González difiere de Fraga respecto al término 'compensación' pues "la propia Constitución habla de que a cambio de su cosa, se dará al particular una 'indemnización', y entonces es un error utilizar otra terminología diferente... Para poder hablar de 'compensación' se precisa de la existencia de una doble situación, de acreedor-deudor en dos actos diferentes, y no en un sólo acto. En la expropiación se decreta el acto y la Administración Pública priva al particular de su bien, y se convierte en deudora del valor de la cosa, y hasta ahí, sin que se pueda pensar que compensa el precio, al dar una indemnización como dice la ley". (4)

Gutiérrez y González afirma que la expropiación es "el acto unilateral de la Autoridad administrativa, por medio-

del cual se priva a un particular de un bien, mediante el pago de una retribución, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, y que sólo por ese medio puede ser satisfecha". (5)

Emilio Chuayffet Chemor dice que la expropiación es - "un procedimiento administrativo en virtud del cual el Estado adquiere la propiedad de bienes de particulares por razones de utilidad pública y mediante indemnización". (6)

Esta definición me parece completa pero no muy precisa. Opino que la expropiación es un acto administrativo y no un procedimiento administrativo. Un acto administrativo supone la existencia de un procedimiento del cual es resultado. Un procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo definitivo. (7)

Podemos concluir que la expropiación por causa de utilidad pública es un acto administrativo en virtud del cual el Estado adquiere la propiedad de bienes de particulares por razones de utilidad pública y mediante indemnización.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la expropiación es;

"...el acto por el cual el Estado, en beneficio de la colectividad, priva al particular de un bien que le pertenece en propiedad, pagándole el precio correspondiente". (8)

Es importante hacer notar que la expropiación por causa de utilidad pública no es una compraventa forzosa como algunos piensan. "La compraventa es un contrato y como tal implica un acuerdo de voluntades para que el acto contractual exista; en cambio la expropiación no es un contrato, ni requiere un acuerdo de voluntades entre Estado y particular". (9)

Estas figuras tienen en común la transferencia de la propiedad y la entrega de una suma de dinero y difieren en que en la expropiación no hay policitación y el contrato no puede ser forzado. (10)

"...ya nadie sostiene lo dicho por el codificador Vélez Sarsfield, de que la expropiación es una venta forzosa, por cuanto nada tiene de compraventa, por cuanto nada tiene de acto bilateral, sino unilateral del Estado, como surge de la Constitución Nacional... como de las leyes expropiatorias". (11)

Andrés Serra Rojas afirma que "estas ideas de la venta forzada no son sino una reminiscencia de la influencia del derecho civil sobre el derecho administrativo". (12)

3.- FUNDAMENTO.

Existen dos clases de teorías que pretenden fundamentar la expropiación; las primeras son de orden racional y las segundas de orden jurídico. (13)

3.1 TEORIAS DE ORDEN RACIONAL.

Son tres las teorías del orden racional; colisión de derechos, de las reservas y de la función social de la propiedad.

3.1.1 TEORIA DE LA COLISION DE DERECHOS.

Esta teoría considera que en la expropiación se manifiesta la superioridad del Derecho Público sobre el Privado. Álvarez Gendín la critica puesto que solamente puede haber - conflicto entre dos cosas cuando son de la misma calidad, pero de diferente cantidad y habiendo entre el interés público y el Privado una diferencia de calidad, no es por tanto posible un choque entre ellos. (14)

García Oviedo señala que en buenos principios no es concebible una colisión de esta naturaleza. La idea de la colisión de derechos pugna abiertamente con la propia idea del Derecho, es una contradicción. Derecho significa ordenación y paz, y toda ordenación supone corrientes de subordinación y coordinación, es decir, armonía. (15)

Según Lombana, la única colisión posible aparece entre derechos iguales o similares, salidos de la misma esfera de actividad jurídica. (16)

3.1.2 TEORIA DE LAS RESERVAS.

En un principio todas las cosas fueron de propiedad colectiva y cuando pasaron a los particulares el Estado se reservó el derecho de recuperarlas, mediante indemnización, -- cuando lo exigiera la utilidad pública.

Villalobos combate esta teoría afirmando que si la nación transmitió en un principio la propiedad y ésta quedaba sujeta a la eventualidad de revertir al Estado, no se explica por qué la Entidad Pública debe pagar indemnización. (17)

3.1.3 TEORIA DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

La propiedad tiene una función social que justifica su existencia, en consecuencia el legislador puede limitarla y aún suprimirla si no responde a una necesidad social. (18)

La función social de la propiedad implica hacer presente el interés público en la propiedad como algo inherente a ella, determina el contenido de la propiedad en orden a la realización de un fin público. (19)

Esta teoría es la más exacta, pues efectivamente el Estado puede y debe privar a los particulares de sus bienes cuando el ejercicio del derecho de propiedad vaya en contra de los intereses sociales... (20)

Esta aseveración no debe interpretarse de modo genérico o absoluto. Los individuos tenemos derechos como tales y uno de ellos es la propiedad privada. La teoría de la función social de la propiedad como fundamento de la expropiación es válida para mí sólo cuando es aplicada específicamente a un caso concreto en que esté debidamente comprobada la existencia de una necesidad pública inminente.

3.2 TEORIAS DE ORDEN JURIDICO.

Las teorías del orden jurídico son dos; la del dominio eminente y la de los fines del Estado.

3.2.1 TEORIA DEL DOMINIO EMINENTE.

Tiene un origen feudal. En esta teoría se ligan la posesión de la tierra y el poder político. El señor es el dueño del territorio y de los bienes de los vasallos, a los que les confiere únicamente el dominio útil de las cosas. En esa virtud, la expropiación es el ejercicio de ese poder, de esa facultad que tiene el soberano sobre todos los bienes inmuebles comprendidos en su jurisdicción, de darles un destino especial cuando la necesidad pública lo exija.

Se critica porque de acuerdo con esta doctrina no se justificaría la expropiación de los bienes muebles y la de los incorporales, ni tampoco la obligación de indemnizar a --

cargo del Estado, pues el derecho eminente no reconoce limitaciones a las facultades de su titular. (21)

El Derecho Público moderno rechaza esta teoría. No es posible ya hoy hablar de un dominio eminente. Desaparecieron los tiempos en que se confundían los conceptos de propiedad y soberanía. La propiedad privada se encuentra plenamente reconocida en la actualidad. El derecho que sobre ella tiene el Estado no es el de dominio, sino el de imperio. (22)

3.2.2 TEORIA DE LA SOBERANIA DEL ESTADO.

Múltiples fines se han asignado en la actualidad al Estado. Para cumplirlos deben también concedérsele los medios necesarios y, uno de ellos, es la expropiación, por virtud de la cual, aquel como potencia soberana se allega bienes de los particulares para cumplir con los fines económico-sociales que se le han fijado.

En el derecho moderno, el fundamento de la expropiación sólo puede encontrarse en la soberanía del Estado. (22*)

La expropiación representa, -según Zanobini- una de las manifestaciones más características de la soberanía del Estado. (23)

La expropiación por causa de utilidad pública está fundamentada en la potestad de imperio. En virtud de esta potestad es que los derechos de los particulares se subordi-

nan a una utilidad general declarada, en bien de la comunidad.

4.- REGIMEN.

Algunos autores sostienen que la expropiación por causa de utilidad pública tiene un carácter mixto, integrado por elementos de derecho privado y elementos de derecho público; otros afirman que es un instituto de carácter exclusivamente público. Veamos dichas teorías.

4.1 TEORIA MIXTA.

Los representantes de la teoría mixta son Bielsa y Linares Quintana. En virtud de que aportan el mismo argumento sólo nos referiremos a uno de ellos.

Bielsa opina que "la expropiación es materia de derecho público, pero hay en ella un aspecto patrimonial que le da un carácter de institución mixta; de derecho público en cuanto al fundamento de su ejercicio por parte de la Administración pública, que obra como poder público, y determina la naturaleza del acto mismo; y de derecho privado en cuanto concierne al derecho del expropiado, cuya defensa puede originar caso contencioso, que es de competencia del Poder Judicial, - pero no para decidir sobre la obligación de indemnizar, sino y sólo para estimar la indemnización. Y esto se explica, por que se trata del derecho de propiedad del particular, cuya defensa integral, en caso de lesión, incumbe a este poder y no al administrativo". (24)

Podemos concluir, que según Bielsa, la expropiación es de derecho público por cuanto que el Estado actúa en ejercicio de su derecho de soberano, y de derecho privado por que implica la existencia de un derecho patrimonial a favor del afectado y a cargo del Estado.

Villalobos rebate acertadamente esta postura afirmando que el aspecto patrimonial no le comunica un carácter jusprivatista a la expropiación por que eso equivaldría a afirmar que las normas de derecho privado se refieren exclusivamente a las relaciones con contenido patrimonial y que las normas de derecho público excluyen estas relaciones. (25)

En efecto, el sólo hecho de que el particular no esté de acuerdo con el monto de la indemnización y acuda al Poder Judicial para que éste lo fije, no significa que por eso tenga un carácter de derecho privado.

Algunos autores afirman que la naturaleza de la expropiación por causa de utilidad pública es mixta, civil y administrativa, en virtud de que en muchos países existen los llamados 'Convenios Expropiatorios', en donde las partes convienen la transferencia de la propiedad y el monto de la indemnización (Francia, Gran Bretaña, Italia, España, Alemania) (26). De cualquier manera, no hay razón para distinguir naturalezas, pues siempre la causa motora de la adquisición es la expropiación.

Dichos Convenios constituyen una etapa necesaria en

el procedimiento expropiatorio en dichos países. Si se llega a un acuerdo, no procede la expropiación y se firma el convenio respectivo en donde se transfiere la propiedad y se fija un precio. Si no se llega a acuerdo alguno, el Estado lleva a cabo la expropiación hasta sus últimas consecuencias. Esto significa que el Estado insta a los particulares para que éstos transfieran a aquél su propiedad, si éstos acceden, en -- ese momento se dá por terminado el procedimiento expropiatorio, con la firma del Convenio. En este caso, lo que pretende el Estado es ahorrar tiempo, trámites burocráticos y evitar ejercitar su potestad de imperio, si se puede llegar a un acuerdo amistoso.

4.2 TEORIA PUBLICISTA.

García Oviedo (27), Oyhanarte (28) y Villegas Basavilbaso (29), consideran que la institución se rige en su totalidad por normas de Derecho Público, pues el derecho del particular a la indemnización surge como una consecuencia del principio de la igualdad ante las cargas públicas, y por tanto, -- de la responsabilidad del Estado cuando actúa como poder público en ejercicio de su imperio.

Villalobos agrega que "estando íntimamente ligado el derecho de expropiación con el cumplimiento de las atribuciones del Estado, debe estar regido por un régimen exorbitante al privado". (30)

Para Serra Rojas, en ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del derecho privado.

(31)

Acosta Romero afirma categóricamente que; "la expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público". (32)

José Canasi confirma lo anterior puesto que "la inviolabilidad de la propiedad y su excepción en la expropiación pública, tiene su raíz en la Constitución Nacional, pero su forma procesal o dinámica está en el Derecho Administrativo, que es Derecho Público. Y el Derecho administrativo es la dinámica del Derecho constitucional, es su Derecho procesal, aunque contenga normas jurídicas de fondo". (33) Continúa diciendo que la expropiación es instituto de derecho administrativo y que tanto Laband como D'alesio y la mayoría de los autores de derecho público italiano se expiden en el mismo sentido.

En mi opinión, la expropiación no puede tener un carácter mixto, de derecho privado en un aspecto y de derecho público en otro. Una cosa es contemplar la expropiación desde el punto de vista de la Autoridad y desde el punto de vista del particular, y otra cosa es atribuirle caracteres que no tiene.

Por supuesto que el particular tiene el derecho -

de agotar todos los recursos que la ley le dá para defender lo suyo, su propiedad, su patrimonio, y si no está de acuerdo con el monto de la indemnización, tiene el derecho de acudir a la Autoridad Judicial para que ésta determine el monto correcto.- Esto no quiere decir que la expropiación tenga un carácter mixto, porque esto nada tiene de Derecho Privado. El Derecho Privado regula las relaciones entre particulares, en un plano de igualdad de ambas partes, y, el Derecho Público las relaciones entre Estado y particular, los cuales se encuentran en un plano de desigualdad. La expropiación es una relación Estado-particular, por lo tanto, su regimen es de Derecho Público.

5.- NATURALEZA JURIDICA.

Una vez aclarado el punto anterior, el régimen al que pertenece la expropiación por causa de utilidad pública, toca ahora referirnos a su naturaleza jurídica.

La expropiación por causa de utilidad pública es - "un acto jurídico unilateral de soberanía del Estado, para - cumplir con los deberes que las leyes le determinan. Su naturaleza es administrativa, y no se le puede explicar a través de figuras civiles como el contrato". (34)

El Estado toma esta medida sin la voluntad ni el -- consentimiento del particular, para que opere la transferencia -

cia del dominio. Es un acto imperativo, de autoridad que crea una relación de supraordenación entre Estado y particular. El Estado en ejercicio de su soberanía se impone al particular y sustree un bien de su esfera, con el fin de satisfacer una necesidad de la colectividad, por causa de utilidad pública, pero siempre cumpliendo con todos los requisitos establecidos -- previamente en la ley.

La expropiación supone el ejercicio de una potestad administrativa -la potestad expropiatoria- y se traduce en una actuación administrativa que se desarrolla dentro de los cauces formales de un procedimiento también administrativo -el -- procedimiento expropiatorio-. La actividad expropiatoria es actividad administrativa. (35)

"La doctrina está de acuerdo en que este acto proviene del poder ejecutivo, así mismo la constitución Federal preceptúa que este poder hará la declaratoria de expropiación respectiva, y como en virtud de esa declaración se determina la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, nos encontramos entonces ante un acto formal y materialmente administrativo". (36)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este respecto, ha establecido que:

"...el acto expropiatorio es un acto de autoridad, como lo son también los actos

parciales en que aquí puede descomponerse, a saber, la declaración de utilidad pública, la resolución de expropiación, - la toma de posesión del bien expropiado, el justiprecio y el pago de la indemnización". (37)

Recordemos que el acto administrativo es una "manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (38) En este caso, y hasta donde hemos visto, nos encontramos pues, ante la extinción de un derecho; la propiedad. Más adelante, cuando estudiemos la indemnización- veremos ésto mas a fondo.

5.1 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los elementos de todo acto administrativo son; 1)- Sujetos; 2) Voluntad; 3) Objeto; 4) Motivo; 5) Fin, y 6) Forma.

En seguida aplicaremos estos elementos a la expropiación, pero no perdamos de vista que se trata de los elementos del acto administrativo en general, vistos a través de la figura jurídica objeto de este trabajo. En el Capítulo Tercero.

ro estudiaremos los elementos característicos de la expropiación. Me refiero a los elementos típicos, especiales que lo constituyen, sin perjuicio de los que en este punto se tocan, de tal forma que ahondaremos en algunos de los que a continuación se mencionan y se explicará otro que en el presente capítulo no aparece.

5.1.1 SUJETOS.

En la expropiación existe un sujeto activo y un sujeto pasivo. El sujeto activo del acto administrativo expropiatorio es el órgano de la Administración Pública que lo realiza. Este sujeto debe tener competencia para llevar a cabo dicho acto. Es decir, debe estar facultado expresamente por la ley para ello. El párrafo décimoquinto del Artículo 27 de la Constitución señala que;

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, -determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

Así que el sujeto activo es, en el ámbito federal, el Presidente, y en el local, el Gobernador de cada Entidad Federativa. La Ley Federal de Expropiación señala en su artículo tercero;

"ART. 3.- 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".

El sujeto pasivo es aquél al que va dirigida la expropiación, es decir, el expropiado. Respecto a este sujeto hablaremos más adelante. Bástenos por ahora saber que siempre se requieren de estos dos sujetos.

5.1.2 VOLUNTAD.

El segundo elemento del acto administrativo es la voluntad. Esta voluntad no debe estar viciada por error, dolo o violencia. Es decir, debe ser libremente manifestada.- Esto significa que la Autoridad Administrativa, al decretar la expropiación, debe tener la certeza de que satisfará la necesidad colectiva con ese acto. Ese acto es realmente necesario. No debe existir otra forma para satisfacer esa necesidad. Se precisa de él y no hay alternativas.

5.1.3 OBJETO.

En cuanto al objeto de la expropiación, éste debe ser determinado, lícito y posible. Es el bien expropiable, es el satisfactor de la necesidad colectiva. Por ahora podemos decir que la opinión generalizada afirma que la expropiación puede versar sobre bienes inmuebles, muebles y derechos, más adelante aclararemos este punto.

5.1.4 MOTIVO.

El motivo de la expropiación es el antecedente que la provoca, es decir, la situación prevista por la ley como presupuesto necesario para llevar a cabo la expropiación, esto es, la existencia de una necesidad colectiva. La ley las denomina 'causas de utilidad pública'. El concepto de utilidad pública no está definido en la ley. Esta hace una enumeración de las causas de utilidad pública, pero no limitativamente sino que admite lo que otras leyes conceptúan como utilidad pública.

5.1.5 FIN.

El fin o la finalidad es aquello que la Administración Pública pretende al realizar dicho acto. Es su objetivo, su meta, su cometido. La finalidad que se persigue en la expropiación es satisfacer la necesidad colectiva.

5.1.6 FORMA.

La forma es la manera en que la voluntad se expresa, se exterioriza o manifiesta. El acto expropiatorio se manifiesta a través de un decreto del Ejecutivo. "El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta forma-

lidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes vá dirigido". (39) Un decreto del Ejecutivo es - una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley y que crea situaciones jurídicas individuales. (40)

"La formalidad del decreto del Ejecutivo debe revestir dos secuencias; la primera, que debe contener el refrendo del Secretario o Jefe de Departamento Administrativo del ramo a que se refiere y la segunda, que de acuerdo a la costumbre-administrativa los decretos se publican en el Diario Oficial de la Federación". (41) El artículo 4to. de la Ley Federal de Expropiación señala que la declaratoria de expropiación se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación,

6.- PRINCIPIOS DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD.

6.1 PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD.

El principio de constitucionalidad está establecido en el párrafo segundo del Artículo 27 de la Carta Magna;

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

Esta declaración general consignada en la Constitución constituye la garantía a la propiedad privada. Es una - garantía puesto que sólo cuando haya una causa de utilidad pú

blica podrá verificarse ésta y siempre y sólo mediante indemnización. La Constitución reconoce la propiedad privada y esta es la manera de resguardarla; la utilidad pública y la indemnización son los instrumentos que la protegen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido;

"Los principios Generales de la Constitución, relativos a ella, declaran que sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, requisitos esenciales que deben concurrir, no bastando el uno sin el otro". (42)

"Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones; primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías". (43)

6.2 PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El principio de legalidad está consignado en el párrafo décimoquinto del Artículo 27 constitucional. Me permito transcribirlo en su totalidad en virtud de ser el fundamento del instituto tema de este trabajo;

"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 sufrido 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".

De acuerdo a lo anterior, no sólo basta que exista utilidad pública e indemnización sino que además se requiere que exista una ley, sea federal o local, según el caso, que termine los casos en que haya utilidad pública.

Asimismo lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ocasiones;

"El artículo 27 constitucional, al decir 'Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, de terminarán 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', está autorizando a dichas autoridades administrativas para decretar la expropiación en la propiedad particular en los casos de utilidad pública, señalados por las leyes respectivas, lo cual quiere decir que si no se ha expedido la ley reglamentaria del caso, no se está en aptitud de verificar dicha expropiación"

(44)

"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 dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario, primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso, si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación". (45)

"De los términos en que está redactado este precepto, claramente se infiere que para que el Gobernador de un Estado pueda declarar que es de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, es requisito indispensable que, con anterioridad, la Legislatura del mismo haya expedido la ley que determine los casos en que existe esa utilidad pública, y si no es así, la expropiación no está debidamente fundada y constituye una violación a las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución". (46)

La Ley de Expropiación de ámbito federal, fué publicada el 25 de noviembre de 1936. Sólo ha tenido una modificación, en el artículo primero, tercera fracción, adicionando como causa de utilidad pública;

"...construcciones de oficinas para el Gobierno Federal".

NOTAS

- 1.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. "La Expropiación por Causa de Utilidad Pública". Lecturas Jurídicas. No. 2, 1964, México. p.57
- 2.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimasegunda - Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1982. p.375
- 3.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad. Editorial José M. Cájica, Jr., S. A., México, 1971. p.251
- 4.- Ibidem. p.251
- 5.- Ibidem. p.246
- 6.- CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. "Derecho Administrativo". In - troducción al Estudio del Derecho Mexicano. Tomo I. U.N.-A.M., México, 1982. p.312
- 7.- FRAGA, Gabino. Op. Cit. p.255
- 8.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Tomo I, U.N.A.M., México, 1985, p.495
- 9.- CASTAN TOBERAS, José. Derecho Civil Español, Común y Foral. Tomo II, Volumen I, Décima Edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1964, p.803
- 10.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p.255
- 11.- CANASI, José. Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública. Volumen I, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1967. p.72
- 12.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II, Décima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, --- 1985. p.306
- 13.- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Derecho Administrativo. - Tomo IV, Editorial Tea, Buenos Aires, 1956. p.123
- 14.- ALVAREZ GENDIN, Sabino. Expropiación Forzosa, Su Concepto Jurídico. Editorial Reus, Madrid, 1928. p.67

- 15.- Citado por LOMBANA, Eduardo. "La Expropiación Forzosa en Panamá". Lex, Colegio Nacional de Abogados, Segunda Epoca Año 1, No. 2, Sept.-Dic., 1975, Panamá. p.55
- 16.- Ibídem. p.56
- 17.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.56
- 18.- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I, - Artes Gráficas Iberoamericanas, S. A., Madrid, 1957. p.449
- 19.- ORTIZ ORTIZ, Eduardo. "Limitaciones Expropiatorias y Limitaciones de Interés Social". Revista Judicial y Corte Suprema de Justicia. Año IX, Núm. 32, Marzo, 1985, San José. p.28
- 20.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.56
- 21.- Ibídem. p.56
- 22.- GARCIA OVIEDO, Carlos y Enrique MARTINEZ USEROS. Derecho Administrativo. Novena Edición, Volumen II, Artes Gráficas Iberoamericanas, S. A., Madrid, 1968. p.451
- 22*- LOMBANA, Eduardo. Op. Cit. p.56
- 23.- Ibídem. p.53
- 24.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1956. p.377
- 25.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.59
- 26.- GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los Convenios Expropiatorios. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, - 1979. p.77
- 27.- GARCIA OVIEDO, Carlos. Op. Cit. p.443
- 28.- OYHANARTE, Julio. La Expropiación y los Servicios Públicos. Editorial Perrot, Buenos Aires, 1967. p.27
- 29.- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Op. Cit. p.332
- 30.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.59
- 31.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.305
- 32.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983. p.591

- 33.- CANASI, José. Op. Cit. p.89
- 34.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p.256
- 35.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. "Expropiación Forzosa y Jurisdicción". Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año VIII, No. 22-23 Enero-Agosto 1975, México, p.507
- 36.- VILIALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.58
- 37.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. -- p.861
- 38.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.376
- 39.- *Ibidem*. p.498
- 40.- *Ibidem*. p.500
- 41.- *Ibidem*. p.501
- 42.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - Tomo I, p.82
- 43.- *Ibidem*. p.916
- 44.- *Ibidem*. p.973
- 45.- *Ibidem*. p.139
- 46.- *Ibidem*. p.410

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- LA EVOLUCION HISTORICA DE LA DOCTRINA DE LA EXPROPIACION.

1.1 EL DERECHO ROMANO.

La doctrina respecto a la expropiación por causa de utilidad pública, en Roma, se encuentra dividida. Tito Livio y Suetonio afirman que fué conocida por los romanos y Cicerón lo niega. (1)

Scalvanti cree notoria la alusión al derecho de expropiación en muchos fragmentos de las Pandectas y Constituciones del Código. (2)

Clemente de Diego recoge las diversas opiniones de autores modernos sobre si se conocía o no el Derecho de Expropiación en Roma, siendo más bien afirmativas, contra las de los romanistas antiguos; algunos creen que no estaba muy desarrollado el principio y otros consideran que los ejemplos de expropiación que se citan con referencia a Constantinopla, después de la división del imperio, son verdaderos abusos de poder, más que aplicaciones de un principio general. (3)

1.2 DOCTRINA DE LOS GLOSADORES.

El poder de apropiarse de las cosas, cuando lo exigiera el interés público, era reconocido como derecho de superioridad. Se comprende la noción general del ius eminens, recibiendo, en el caso específico, la designación de dominium -- eminens.

Martino sostiene que en la Edad Media, el príncipe o Emperador eran los propietarios de los bienes de sus jurisdicciones respectivas y podían hacer cambiar el régimen jurídico a su antojo.

Según Búlgaro, el Estado (ya no el príncipe) tenía supremacía sobre la propiedad privada, por virtud de un derecho de soberanía política llamado jurisdicción, y si recibía el nombre de dominium, lo era desde el punto de vista del Derecho público, como un verdadero imperium.

Sin embargo, en la doctrina medieval, el príncipe podía limitarse voluntariamente, por medio de una relación contractual en la que se obligara a respetar la propiedad individual, salvo las razones ex iusta causa.

Consecuencia lógica del dominium del territorio jurisdiccional que tenía el Príncipe, era la negación del derecho de indemnización.

La tesis de la indemnización de la propiedad, se empieza a introducir en la doctrina con los canonistas, que no quieren que la propiedad de la Iglesia sea despojada sin previo pago, ni aún por pública utilidad, reivindicando algunos,

los derechos del Príncipe o Emperador para el Papa, no siendo pocos los que sostenían que el Poder temporal no comprende ninguna facultad de disposición sobre los bienes eclesiásticos y ningún derecho de expropiación, conforme a un texto del Decreto de Graciano.

La doctrina feudal cede el puesto a la del Derecho de policía, en parte por virtud de los trabajos de los posglosadores y de la evolución de los estudios del Derecho canónico y romano en las Universidades del continente europeo, durante el final de la Edad Media y comienzos de la moderna.

La nueva doctrina se basa en el *ius politiae*, el cual otorga al Príncipe poder de apoderarse la propiedad privada, cuando el interés público lo exige, haciéndose la persona jurídica del Estado en deudora del expropiado, lo que legitima la indemnización. (4)

1.3 TESIS DE BARTULO.

Bartulo es quien expresa el concepto del Derecho de expropiación como un *ius politiae* y niega que el Emperador sea un *dominus mundi*, sólo es un juez y protector de la propiedad.

El derecho de expropiación no es ilimitado, sino que precisa la justificación de una causa.

Los posglosadores difieren respecto a la indemniza-

ción.

Baldo, Decio y Jason mantienen la tesis general de la obligación de indemnizar lo expropiado. Bartulo y Bulgarolo niegan. Alberico de Rossati niega la obligación de indemnizar aunque no defiende el derecho ilimitado de expropiación.

Los que sostienen el principio de la indemnización, lo hacen por creer que el Emperador, en virtud de la plenitudo potestatis, tiene un derecho absoluto de expropiar, sin determinar la causa. Los que defienden el determinante de la justa causa, no mantienen el mencionado principio, pues el Emperador no tiene este privilegio exorbitante de expropiar, sino por causa justificada, lo que les exonera entonces de indemnizar.

(5)

1.4 VAZQUEZ MENCHACA.

Según Menchaca, el Príncipe puede apoderarse de los bienes de los ciudadanos por causa de utilidad pública. Rechaza la doctrina del dominium eminens del Príncipe, afirmando que ni aún de plenitudine potestates puede sustraerse la propiedad de los vasallos, sin que concurren estos dos requisitos; 1) que se haga por utilidad o necesidad públicas, 2) que se dé congrua y merecida recompensa.

No se refiere Menchaca al hablar de la potestad de expropiar tanto al Príncipe, al Emperador, al Rey, sino a la República, al Estado, verdadero tutelar de los derechos públicos.

El Estado que concibe Menchaca es un Estado de derecho; no arbitrario; por tanto el derecho de expropiar a un particular, en beneficio de la colectividad, no ha de perjudicar a aquél más que a los restantes conciudadanos, máxime contribuyendo a las cargas públicas como cualquier otro, detrayéndosele la parte que le corresponda como a todo el que debe contribuir a la realización de una Empresa Pública. La República debe conceder compensación congrua y moderada a aquél que dió sus cosas para allegar y subvenir a la necesidad pública.

Prevé hasta el momento en que la República no pudiera indemnizar, o sólo en parte, en cuyo caso no estará obligada a hacerlo, pero tan luego como viniera a mejor fortuna, tendrá -- que pagar o completar lo que faltase. (6)

2.- DERECHO MODERNO.

A fines del siglo XVIII se consagra como figura legal la expropiación forzosa. Es una excepción al principio de la inviolabilidad de la propiedad privada.

La Declaración de los Derechos del Hombre, de 1789, -- proclama en su artículo 17; "Siendo las propiedades un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ellas, sino -- cuando la necesidad pública, legalmente comprobada lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización". (7)

En el Derecho Francés se acoge como figura jurídica en el Título I de la Constitución de 1791.

De lo anterior se desprende que para los franceses- la inviolabilidad de la propiedad tiene una excepción; el caso de expropiación, que para ser legal es necesario que satisfaga tres requisitos; 1) Que haya una necesidad pública legalmente comprobada; 2) Que haya una indemnización justa; 3) Que la indemnización sea previa a la privación de la propiedad.

Introduce la expropiación en América, como institución legal, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en su enmienda V, enmienda que junto con otras nueve fué aprobada en 1791, y que a la letra dice; "A ninguno se le obligará a prestar declaraciones o responder de cualquier crimen sin previa citación de gran jurado, exceptuándose los casos que ocurran en el ejército, en la armada o en la milicia, cuando esté en activo servicio o haya guerra, ni a ser juzgado dos veces por el mismo delito, ni se le obligará a nadie a ser testigo en contra de sí mismo en una causa criminal, ni podrá imponerse la pena de muerte, privar de la libertad o confiscar bienes, sin la debida formación del proceso judicial, ni se despojará, por último, a nadie de su propiedad particular para el uso público, sin satisfacer una justa compensación". (8)

Puede observarse que entre la regulación francesa y la norteamericana hay una diferencia; la primera exige una justa y previa indemnización, la segunda no determina el momento en que ha de hacerse dicha indemnización. Por esa razón los Tribunales de Estados Unidos han resuelto que es legal el pago posterior de la misma. (9)

3.- DERECHO MEXICANO.

El primer antecedente lo encontramos en la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, la cual fué jurada en España el 19 de marzo de 1812, y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. (10) La Constitución Política de la Monarquía Española, señalaba en su Artículo 172, fracción décima; "Artículo 172.- Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes; Décima; No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos". (11)

El Artículo 35 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el

22 de octubre de 1814, establecía: "Artículo 35.- Ninguno de
be ser privado de la menor porción de las que posea, sino --
cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene
derecho a la justa compensación". (12)

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexi-
cano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de -
1822, señalaba en su Artículo 13; "Artículo 13. El estado --
puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para-
el interés común legalmente justificado, pero con la debida -
indemnización". (13)

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexi-
canos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4
de octubre de 1824, contemplaba en su Artículo 112, fracción-
III; "Artículo 112.- Las restricciones de las facultades del
presidente son las siguientes; III. 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 u -
tilidad general, tomar la propiedad de un particular o corpo-
ración, no lo podrá hacer 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
ella y el gobierno". (14)

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, - preveían la expropiación en el Artículo 2º, fracción III de la Primera de ellas; "Artículo 2º.- Son derechos del mexicano; - III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso - y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún - objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere cali - ficada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea indivi - duo particular, previamente indemnizado a tasación de dos perit - tos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el ter - cero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha po - drá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de - Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el Supe -- rior tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución - hasta el fallo". (15)

El Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840 establecía en su Artículo 9º fracciones IX, X y XI; "Artículo - 9º.- Son derechos del mexicano; IX. Que nadie lo pueda pri - var de su propiedad, ni del uso libre y aprovechamiento de e - llas en todo ni en parte. X. Que en el caso de que algún ob - jeto de utilidad pública y común exija lo contrario, solo pue -

da ocuparse la propiedad, si aquella circunstancia fuere calificada por el Presidente de la República y su Consejo respecto de la capital, ó por el Gobernador y Junta departamental, respecto de cada departamento, y el dueño sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular, fuere indemnizado previamente á tasación de peritos nombrados por ambas partes, en los términos que disponga la ley. XI. Que aún en este evento puede reclamar la calificación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se hiciere por el Gobierno general, ó ante el tribunal superior, respectivo, si se hiciere por el Gobernador del Departamento; y que por el hecho de interponer el reclamo, se suspendan los efectos de la resolución, hasta que se pronuncie el fallo definitivo". (16)

El Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, disponía en su Artículo 7º, fracción XV; "Artículo 7º.- La Constitución declara á todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes; XV. La propiedad del individuo es inviolable; en consecuencia, á ninguna persona ó corporación eclesiástica ó secular que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere -

garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública -
exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemniza-
do. Una ley constitucional dispondrá el modo de proceder en
tales casos". (17)

El "Voto Particular" de la Minoría de la comisión -
Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México, el 26
de agosto del mismo año, disponía en su Artículo 5º, fracción
V; "Artículo 5º.- La constitución otorga á los derechos del
hombre las siguientes garantías; V. Nadie puede ser privado-
de su propiedad ni del libre uso de ella. Cuando la utilidad
común exigiera imperiosamente la venta forzada de alguna pro-
piedad, ésta no podrá tener lugar sino á petición del Cuerpo
Legislativo y en virtud de sentencia en la capital, de la Su-
prema Corte, y en los Estados del Tribunal Superior; la ley
fijará con claridad estos casos". (18)

El Segundo Proyecto de Constitución Política de la
República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de -
noviembre de 1842, en su Artículo 13º, fracción XXIV, dispo-
nía; "Artículo 13º.- La Constitución reconoce en todos los
hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguri-
dad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguien-
tes garantías; XXIV. La propiedad queda afianzada por esta
Constitución; en consecuencia, á ninguna persona ni corpora-
ción eclesiástica ó secular, que exista legalmente, puede --

privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos ó en el ejercicio de alguna profesión ó industria. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una ley constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos". (19)

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año, disponían en su Artículo 9º, -- fracción XIII; "Artículo 9º.- Derechos de los habitantes de la República; XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares ó á corporaciones, y ninguno puede ser -- privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponde según las leyes, ya consista en cosas, acciones ó derechos, ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley". (20)

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, en sus Artículos 65 y 66 disponía; "Artículo 65.- La --

propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización". "Artículo 66.- Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o gozos de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización". (21)

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de -- 1856, señalaba en su Artículo 23; "Artículo 23.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". (22)

En la sesión del 14 de agosto de 1856 se puso a discusión este Artículo, participando en el debate los señores; - FUENTE, ARRIAGA y PRIETO;

"Se pone a discusión el artículo 23".

"El señor FUENTE dice que debe manifestarse que -- quien puede ocupar la propiedad es el gobierno".

"El señor ARRIAGA replica que no hay necesidad, por que ya se sabe que quien puede ocupar la propiedad-

es el representante del interés público".

"El señor PRIETO dice que, según el señor ARRIAGA, - Los alcaldes o municipios podrán expropiar".

El señor ARRIAGA replica que sí, cuando representen la causa pública".

"Después de este vivo y sostenido diálogo, el artículo es aprobado por unanimidad de 81 votos (Artículo-27 de la Constitución)."

"Los señores Fuente y Prieto presentan la siguiente adición;

"La ley determinará los requisitos con que debe verificarse la expropiación".

"Es admitida y pasa a la comisión". (23)

El Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, finalmente estableció; "Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse." (24)

Como puede observarse, la frase 'la autoridad que deba hacer la expropiación', no estaba incluida en el proyecto ni en la adición que presentaron los señores Fuente y Prieto.

to, sin embargo, fué una muy atinada adición de la comisión.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado - en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, señalaba - en el Artículo 68; "Artículo 68.- La propiedad es inviolable - y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante prévia y competente indemnización, y en la - forma que dispongan las leyes". (25)

"Según M. J. Villers, las disposiciones legales que - estuvieron en vigor antes de promulgarse la Constitución de -- 1917, señalaron como requisitos de la expropiación los siguientes; 1'.- La existencia de una Ley que faculte al Poder Administrativo para llevar a cabo la expropiación, respecto a determinadas obras de utilidad pública. 2'.- Declarada administrativamente la expropiación, se procede al avalúo con la intervención judicial para el pago de la indemnización. 3'.- El pago de la indemnización debe ser previo a la ocupación de la propiedad. 4'.- No se establecía especie de moneda para el pago de la indemnización, por suponerse que debía regirse por la ley especial, que es la monetaria, es decir, pagarse en dinero efectivo. 5'.- La resolución administrativa declarando la expropiación, podía reclamarse por la vía judicial. 6'.- Las expropiaciones tenían un carácter restrictivo, sólo aplicable a los casos expresamente consignados por las leyes, pues la base era la inviolabilidad de la propiedad". (26)

El Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, -
fechado en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, -
establecía en su Artículo 27; "Artículo 27.- La propiedad pri-
vada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemniza-
ción. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser de -
clarada por la autoridad administrativa correspondiente, pero-
la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso-
de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los intere-
sados". (27)

"Si se observa con detenimiento el artículo respec -
tivo del proyecto del Primer Jefe del Ejército Constituciona -
lista, se podrá llegar a las siguientes conclusiones; 1'.- Uti -
liza los mismos términos de la enmienda V de la Constitución -
Norteamericana, al señalar como destino de los bienes expropia -
dos el "uso público", términos que no habían empleado ninguna -
de las anteriores Constituciones; 2'.- Establece como derecho -
de los particulares que la indemnización sea previa a la ocupa -
ción; 3'.- Prevee como autoridades competentes para declarar -
la utilidad o necesidad de ocupación a la autoridad administra -
tiva y la judicial cuando hay desacuerdo sobre las condiciones
de la expropiación con los interesados". (28)

En la 61ª Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del -
jueves 25 de enero de 1917, los CC. Diputados; Pastor Román, -
Julión Adams, Lic. D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alva -

rez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Iba --
rra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los San
tos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E.
A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y -
Rubén Martí, presentaron a la 1ª Comisión de Constitución una
iniciativa referente al artículo 27 del proyecto presentado -
por Carranza. Dicha iniciativa, respecto a la expropiación, -
señalaba en el segundo párrafo: "La propiedad privada no podrá
ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pú-
blica y mediante indemnización". (29). Y en la fracción XII
agregaba; "XIII. La necesidad o utilidad de la ocupación de -
la propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores, de-
berá ser declarada por la autoridad administrativa correspon-
diente. 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 paga-
do sus contribuciones con esta base, aumentándola con un diez
por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad -
particular por las mejoras que se le hubieren hecho con poste-
rioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo
único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolu-
ción judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de ob-
jetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

(30)

En la 66ª Sesión Ordinaria celebrada la tarde del -- lunes 29 de enero de 1917, la Sala de Comisiones presentó su -- Dictamen sobre el artículo 27 del Proyecto de Constitución firmado por los señores; Francisco J. Mújica, Alberto Román, L. -- G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, en Querétaro de Ag teaga. Dicho dictamen, en lo que respecta a la expropiación, -- señalaba en el párrafo segundo; "La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante -- indemnización". (31) Y, agregaba el párrafo décimoquinto; -- "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, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya -- tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas -- rentísticas." (32)

Dicho dictamen suscitó un debate que se llevó a cabo en Sesión Permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. Cuando se puso a discusión el segundo párrafo del Artículo 27 del Proyecto, sólo hubo una intervención, del señor-Epígnenio Martínez;

"Señores diputados, Seré muy breve, la expropiación, tal como se indica en el proyecto, es buena en todas sus partes, y más cuando se trata de un bien común. Nuestras leyes pasadas ya la habían previsto, no recuerdo en qué artículo ni en qué capítulo, pero ya estaba previsto. Sin embargo, en este proyecto hay un defecto, y es que la indemnización no será hecha en metálico, sino en papel moneda. (Voces; ¡No! --- ¡No!) Y no creo de justicia que se haga esto, porque .. (Una voz; ¡Teme perder su hacienda!) No soy terrateniente, ni mucho menos. Cualquiera de ustedes que tuviera una propiedad que fuera a ser expropiada estaría conforme en que se llevara a cabo, siempre que la indemnización se efectuara en plata, porque fácilmente podría invertir su importe en otra cosa que -- produjera lo suficiente para vivir, mas no si el pago se hiciese en papel, porque con él no podría adquirir algo que le diese lo suficiente para poder vivir, lo mismo que producía esa misma propiedad de que hubiese sido despojado, pero tratándose de bonos, y como los bonos no producen en el momento lo suficien

te para que esa misma familia o esa misma persona -- pueda subsistir, no lo creo de justicia, por lo que -- ruego, no sé si es a su debido tiempo, que si aquí -- cabe que se corrija; que en lugar de que sea expro -- piación con bonos, se haga esa expropiación con pla -- ta". (33)

Nadie más hizo uso de la palabra y se reservó para -- su votación.

Posteriormente se leyó el párrafo décimoquinto del -- Artículo 27 del Proyecto y se puso a discusión. Nadie hizo u -- so de la palabra y se reservó para su votación. (34)

El Artículo 27 fué aprobado por unanimidad de 150 vo -- tos. El texto del artículo aprobado, en lo que nos atañe, se -- ñaló en el segundo párrafo; "Las expropiaciones sólo podrán ha -- cerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (35)

El párrafo décimoquinto mencionaba; "Las leyes de la -- Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, -- determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupa -- ción de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, -- la autoridad administrativa hará la declaración correspondien -- te. El precio que se fijará como indemnización a la cosa ex -- apropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de e --

lla 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, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de 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." (36)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la del 5 de Febrero de 1917, fué promulgada por D. Venustiano Carranza el 5 de febrero de 1917, en el Palacio Nacional de la ciudad de Querétaro y entró en vigor el 1^o de mayo del mismo año.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 19 de diciembre de 1933, se dió lectura al dictamen emitido por las comisiones en relación con una iniciativa del Ejecutivo de la Unión. Dicha iniciativa implicaba reformas al Artículo 27 constitucional. Respecto a la expropiación señalaba; "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (37)

El párrafo décimoquinto señalaba; "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". (38)

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el sábado 23 de diciembre de 1933, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados, y, la declaración de haber sido aprobada la reforma propuesta. En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el sábado 23 de diciembre de 1933, se declaró reformado el Artículo 27 de la Constitución. Pasó al Ejecutivo para los efectos de ley. La reforma aprobada se publicó el 10 de enero de 1934, permaneciendo hasta ahora en los mismos términos.

En Octubre de 1936 se dió a conocer el Proyecto de Ley de Expropiación, mismo que provocó una reacción inmediata - negativa en la sociedad mexicana. No tardaron en reunirse algunos sectores en diferentes agrupaciones para presentar a la Cámara de Diputados sus estudios y opiniones de rechazo al mencionado proyecto. Entre dichas agrupaciones podemos mencionar a : La Confederación Patronal de la República Mexicana, a la Barra-Mexicana, a la Comisión nombrada por la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la de España acerca del Proyecto de Ley de Expropiación, a la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, a la Confederación de Cámaras de Industria de los Estados Unidos Mexicanos, a la Asociación de Banqueros, a la Unión de Propietarios de la Ciudad de México y a la Asociación Nacional de Almacenistas de Víveres y Similares, entre otras.

Dichas agrupaciones manifestaron su desacuerdo, tanto con el Proyecto de Ley de Expropiación como con su Exposición de Motivos. Sus observaciones se centraron sobre los siguientes puntos:

- 1.- Que no se autorizara la expropiación por causas de interés de una clase social. No se precisaba lo que se entendía por interés social. Que no debía confundirse la utilidad social, nacional y pública porque eran diferentes.
- 2.- Ambigüedad y laconismo en diferentes preceptos de la Ley.

- 3.- Falta de precisión respecto a la frase "mejor --- distribución de la riqueza".
- 4.- Que no debería proceder la ocupación de los bienes expropiados sin previo juicio, sin escuchar a los afectados.
- 5.- El Ejecutivo no debería conocer todo el procedimiento sin intervención del Poder Judicial.
- 6.- No admitían la posibilidad de que se expropiaran elementos de una negociación mercantil o industrial o el negocio mismo.
- 7.- Pensaban que era un proyecto inútil y fuera de lugar que no tenía por qué regular la distribución de productos, puesto que existen leyes sobre el trabajo que garantizan los derechos de la clase obrera. Que era suficiente con la creación de leyes que precisaran la parte de utilidades que en cada clase de negocios deben corresponder al trabajador para así evitar medios indirectos de intervención, incautación y hasta expropiaciones -- que además de ser un medio odioso, desarrolla el temor y desconfianza enormes en el capital,
- 8.- No admisión de expropiación sin garantizar previamente la indemnización, y
- 9.- En general, vaguedad extrema, imprecisión de disposiciones. Provocación de un estado de indecisión y desconcierto, vaguedad de principios y vaguedad de conceptos. (39)

La Ley de Expropiación fué promulgada el 23 de noviembre de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936. Fué reformada en su artículo 1º, fracción III por Decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes para entrar en vigor tres días después. Esta reforma, así como el articulado de la Ley, serán estudiados a lo largo de este trabajo.

Esta es la única ley de expropiación que ha habido en nuestra historia, aunque hay autores que afirman lo contrario, como Villarroel Sandoval. (40)

En realidad, no se trata de una ley de expropiación sino de un Decreto, de fecha 13 de septiembre de 1880 en que se aprueba un Contrato celebrado para la construcción de líneas de ferrocarril y se dan las reglas para llevar a cabo la expropiación de los terrenos y materiales de construcción necesarios para dicha obra.

El numeral 29 de dicho contrato establece; "La compañía o compañías podrán tomar conforme a las leyes de expropiación por causa de utilidad pública, los terrenos y materiales de construcción de propiedad particular, necesarios para el establecimiento, reparación de las vías y sus dependencias, estaciones y demás accesorios; y mientras estas leyes no se den por el Congreso de la Unión, se observarán las reglas si -

guientes;

I en caso de que no haya avenimiento con los propietarios de los terrenos o materiales de construcción, se nombrará un perito valuator por cada una de las partes, y ambos presentarán á las mismas sus avalúos dentro del término de ocho días, contados desde su nombramiento, si los avalúos son discordantes, se someterá el negocio á conocimiento del juez de distrito del Estado en donde estén situados el terreno ó materiales de cuya ocupación se trate, para que nombre un perito tercero en discordia, que emita su dictámen dentro del perentorio término de otros ocho días, contados desde su nombramiento sobre lo que sea de justicia dar por indemnización al dueño de los terrenos o materiales que deban ser ocupados. El juez de distrito, tomando en cuenta las opiniones de los peritos y las pruebas que las partes le presentaren, mientras aquellos emiten su dictamen, fijará el monto de la indemnización dentro de tres días. El fallo del juez de distrito se ejecutará sin más recurso que el de responsabilidad.

II Si el dueño de la propiedad que deba ser ocupada por causa de utilidad pública para la construcción y reparación de las vías férreas ó de sus dependencias y accesorios, no nombrase su perito valuator dentro del término de ocho días despues de notificado por el juez de distrito, á pedimento de la compañía, dicho funcionario nombrará de oficio un valuator que represente los intereses del dueño.

III En todo caso en que sea necesario ocurrir al juez de distrito, dicho funcionario, si la compañía lo pidiere

ó no le fuera posible fijar la cantidad de terreno que necesita ocupar, comenzará el juicio señalándose por el juez, previa audiencia del ingeniero del gobierno, ó en ausencia de éste, - del perito que nombrase el mismo juez, una suma que deberá que dar en depósito mientras el juicio se sustancia, y autorizando a la compañía para ocupar provisionalmente el terreno o material de que se trata, sin perjuicio de que si el avalúo definitivo de los peritos fuere mayor ó menor que la suma depositada por la compañía, pague lo que faltare o recoja el exceso.

IV Si el poseedor ó dueño de la propiedad que deba ocuparse, fuere incierto ó dudoso, por causa de litigio ú o --tro motivo, el juez de distrito fijará como monto de la indemnización, la cantidad que resulte en vista del avalúo del perito que nombre la compañía, y del que el mismo juez designe en representación de los legítimos dueños de las propiedades en cuestión. La cantidad que definitivamente se fije será depositada conforme a las prescripciones legales, para entregarla a quien corresponda.

V Los peritos, para hacer sus avalúos tendrán en cuenta lo que pague por contribución la cosa de cuya expropiación se trate, y los daños y provechos que de la misma resulten al propietario.

VI Si para los reconocimientos y trazos fuere necesario destruir ó derribar en todo o en parte, árboles, magueyes ú otros obstáculos, la compañía podrá hacerlo, quedando --obligada á pagar la indemnización que señalen los peritos, lus

go que ésta sea conocida. (41)

Estas reglas fueron incluidas en los posteriores contratos de construcción de líneas de ferrocarril pero con algunas variantes; algunos señalaban que la indemnización sería previa, se daban plazos más amplios para la presentación de los dictámenes periciales, posibilidad de acudir a árbitros arbitradores en lugar de acudir al juez de distrito para que decida el monto de la indemnización. (42)

El 31 de mayo de 1882 se publicó otro Decreto autorizando la expropiación de aguas potables;

"Art. 1. Mientras se expide la ley orgánica del artículo 27 de la Constitución, el ayuntamiento de esta capital podrá hacer la expropiación de aguas potables que necesite la ciudad, y la de los edificios que sean necesarios para el alineamiento de calles; sujetándose estrictamente á las bases acordadas en la ley de 13 de setiembre de 1880, para la Compañía Constructora Nacional.

2. Bajo las mismas bases podrá el ejecutivo federal expropiar a los particulares, de los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de ríos, fortificaciones, aduanas, muelles, diques, faros, almácenos y demás obras de pública utilidad que haga la administración, siempre que dichos terrenos, materiales, edificios y a--

guas no estén destinados a alguna otra obra de utilidad pública". (43)

NOTAS

- 1.- ALVAREZ GENDIN, Sabino. Op. Cit. p.5
- 2.- Ibídem. p.5
- 3.- Ibídem. p.5
- 4.- Ibídem. p.7
- 5.- Ibídem. p.9
- 6.- Ibídem. p.12
- 7.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.61
- 8.- Ibídem. p.63
- 9.- Ibídem. p.64
- 10.- CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS. L LEGISLATURA. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Tomo IV, Segunda Edición, Manuel Torres,-- S. A., México, 1978, p.581
- 11.- Ibídem. p.582
- 12.- Ibídem. p.582
- 13.- Ibídem. p.582
- 14.- Ibídem. p.584
- 15.- Ibídem. p.585
- 16.- Ibídem. p.585
- 17.- Ibídem. p.586
- 18.- Ibídem. p.586
- 19.- Ibídem. p.586
- 20.- Ibídem. p.587
- 21.- Ibídem. p.588

- 22.- *Ibíd.* p.589
- 23.- ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente, - (1856 - 1857). El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1956, p.729
- 24.- CONGRESO DE LA UNION. *Op. Cit.* p.610
- 25.- *Ibíd.* p.612
- 26.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. *Op. Cit.* p.63
- 27.- CONGRESO DE LA UNION. *Op. Cit.* p.637
- 28.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. *Op. Cit.* p.64
- 29.- COMISION NACIONAL PARA LA CELEBRACION DEL SESQUICENTENARIO DE LA PROCLAMACION DE LA INDEFENDENCIA NACIONAL Y DEL CINCUENTENARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II, Talleres Gráficos de la Nación, Mexico 1960. p.1226
- 30.- *Ibíd.* p.1229
- 31.- *Ibíd.* p.1072
- 32.- *Ibíd.* p.1074
- 33.- *Ibíd.* p.1087
- 34.- *Ibíd.* p.1111
- 35.- *Ibíd.* p.1186
- 36.- *Ibíd.* p.1188
- 37.- CONGRESO DE LA UNION. *Op. Cit.* p.704
- 38.- *Ibíd.* p.706
- 39.- AGRUPACIONES PATRONALES Y OTRAS. Recopilación de Escritos y Declaraciones con Motivo del Proyecto de la Ley de Expropiación. México, 1936.
- 40.- VILLARROEL SANDOVAL, Carlos. "La Nacionalización de la Banca Privada en México". Revista de la Facultad de Derecho. Año IV, No. 16. Mayo-julio 1983, México. p.105
- 41.- DUBLAN, Manuel y José Ma. LOZANO. Legislación Mexicana. - Tomo XIV, Edición Oficial, Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp., México, 1887. p.425 y 426

42.- Ibidem. ps. 433, 451 y 461

43.- Ibidem. Tomo XVI p.276

CAPITULO III

LOS ELEMENTOS

1.- LOS SUJETOS.

En la expropiación por causa de utilidad pública existen siempre dos sujetos y, eventualmente tres. Los dos sujetos son el activo y el pasivo.

El sujeto activo, como ya vimos, es el órgano de la Administración Pública que lleva a cabo la expropiación. Dijimos que en el ámbito federal dicho sujeto es el Presidente de la República Mexicana y, en el local, el Gobernador de cada Estado.

El sujeto pasivo es aquel que soporta la expropiación, el afectado, el expropiado. Dicho sujeto puede ser una persona física o moral.

El tercer sujeto, el cual puede existir o no, es el beneficiario. Este sujeto sólo existe en caso de que el expropiante y el destinatario no coincidan. Esto es, que el expropiante transmita el bien expropiado a un tercero; el beneficiario. Este tercero o beneficiario satisfará la necesidad colectiva mediante determinada actividad que deberá realizar, encomendado por el expropiante.

El beneficiario de la expropiación es y sigue siendo

el Estado o ante público interesado, sobre todo en una obra pública, pero también ha llegado a serlo el particular, a título precisamente de realización del interés público envuelto, que puede consistir en la transformación y/o distribución de lo expropiado entre individuos necesitados, como ocurre con la construcción y venta de alojamientos populares. (1)

Es el caso de expropiación de determinados bienes - necesarios para una concesión. Se trata de bienes indispensables para que los particulares lleven a cabo un servicio público requerido. Así, el concesionario satisface una necesidad colectiva prestando un determinado servicio público utilizando el bien expropiado y convirtiéndose así en el beneficiario.

2.- EL OBJETO MATERIAL.

2.1 BIENES EXPROPIABLES.

El objeto de la expropiación pueden ser cosas materiales o inmateriales. En el primer caso se comprenden los bienes inmuebles y los bienes muebles, y en el segundo, los derechos.

Anteriormente se pensaba que sólo podían expropiarse los bienes inmuebles en virtud de que éstas eran las expropiaciones más frecuentes.

"Los bienes muebles también forman parte de la propiedad privada y son susceptibles de expropiación por causa de

utilidad pública en nuestro derecho. Los términos 'propiedad privada', 'cosa expropiada', 'propiedad particular', 'objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas', y la generalidad del artículo 27, párrafo II, no deja lugar a duda sobre la posibilidad de expropiar los bienes muebles". (2)

Pueden expropiarse derechos como los de patentes - para industrializar un determinado artículo que sea de interés general para el Estado, o los derechos de autor que sirven para ampliar el acervo cultural de sus habitantes. (3)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido;

"...Es indudable que la voluntad del constituyente fué autorizar la expropiación - de toda clase de bienes inmuebles, muebles y derechos pues por razón de su contenido, es decir, por la naturaleza de las materias que tratan los párrafos primero y segundo del artículo 27 constitucional, carecen de nexo que los liguén, de tal manera que no puede afirmarse que el segundo esté regido o relacionado con el anterior pues siendo distintas las materias que tratan, no puede haber relación entre los preceptos que los contienen, si el legislador no estableció expresamente la unión entre ambos. Y por la razón de la finalidad que persigue el legislador, al establecer las normas constitutivas dichas, no se puede admitir que la expropiación sólo pueda verificarse en bienes raíces... El legislador no consignó limitación expresa alguna a la facultad de expropiar, ni estableció distinciones entre los bienes que pudieran ser objeto de la declaratoria de expropiación, por lo que no sería jurídica la interpretación por medio de la cual se hiciera esa distinción, y al decir 'objetos', - en el segundo párrafo del inciso VI del mencionado artículo constitucional, es incontestable que el Constituyente quiso re-

ferirse a bienes muebles, porque gramatical y jurídicamente, corresponde con más acierto el término 'objeto' a los bienes muebles porque no se registra su valor en las oficinas rentísticas... Debe decirse que la expropiación de la propiedad privada que autoriza el artículo 27 constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, a inmuebles, muebles y derechos..." (4)

"Desde el punto de vista de nuestra legislación positiva, ni la Constitución de 1857 - ni la de 1917 distinguieron entre los bienes muebles e inmuebles, ni establecieron que sólo estos últimos pudieran constituir el objeto de la expropiación... Una razón más para sostener que los bienes muebles -- son susceptibles de expropiación, se apoyan en la terminología empleada en la fracción VI del artículo 27 constitucional, pues al hablarse del precio de la indemnización, se usa de las palabras 'cosa' y 'objetos', conceptos que jurídicamente tienen una connotación diversa a los inmuebles, pues si bien es cierto que las cosas pueden ser tanto -- muebles como inmuebles, la palabra 'objetos' solamente puede referirse a aquéllos.-- Por último, es de mencionarse la ejecutoria por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia recaída en el amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda de Zapata, en la que se sostuvo que la expropiación de la -- propiedad privada, que autoriza el artículo 27 constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, inmuebles, muebles y derechos, tesis idéntica a la contenida en las líneas -- anteriores y la cual se fundamentó en consideraciones varias, principalmente en las hechas en torno al contenido del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental y terminología empleada por el mismo..." (5)

Serra Rojas agrega que las empresas mercantiles y -- las negociaciones industriales son objeto de expropiación, si -

para ello median causas de utilidad pública. (6)

En efecto, la fracción IX del artículo 1º de la Ley de Expropiación considera como causa de utilidad pública:

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

¿Existe alguna característica que deba cubrir el bien a expropiar? ¿Deben tener algo en común los bienes sujetos a expropiación? Sí, esta característica es su insustituibilidad.

Requisito esencial es que la cosa sea un "corpus certum", es decir, que no quepa sustitución con otra similar, debiendo por consiguiente ser un bien determinado y concreto, como dice Zanobini, la infungibilidad de la cosa es siempre una condición necesaria para que aquella pueda ser objeto de la expropiación. (7)

2.2 AMPLITUD DEL OBJETO EXPROPIADO.

El punto a tratar ahora es el referente al destino que deben seguir los bienes muebles que de alguna manera se hallan fijos o al servicio del inmueble de un modo estable, - por ejemplo los elevadores, las estatuas, las fuentes. ¿Deben seguir la suerte del inmueble o el propietario puede retirarlos? Recordemos que lo accesorio sigue a lo principal, y lo principal en este caso es el inmueble, y lo accesorio, los bienes muebles.

Las cosas muebles pueden ser objeto de relaciones jurídicas distintas, por lo tanto, el propietario puede conservar los bienes muebles que se hallan dentro del inmueble expropiado, cuando no se vea perjudicado por ello el interés público. (8)

"... es preciso tener a la vista una consideración de derecho público que no debe olvidarse para tales casos; y es el fin que se proponga el expropiante al llevar a cabo la expropiación. Si el objeto de la expropiación es demoler el edificio, puede admitirse, en general, que no están comprendidos en lo expropiado los bienes muebles, y que, por tanto, el propietario de los mismos podrá retirarlos, teniendo a su vez la facultad de pedir que la adquisición por el expropiante se extienda a dichos bienes muebles, si por razón de la expropiación del inmueble quedan inservibles; y, por el contrario, si la expropiación tiene por objeto adquirir el inmueble para conservarlo en el estado en que se encontraba y utilizarlo con todos sus elementos, entonces ha de entenderse que la expropiación comprende también los bienes muebles existentes en el edificio". (9)

Es importante que recordemos que lo anterior sólo es aplicable a los bienes que se encuentren al servicio del inmueble, como los mencionados más arriba, o bien se trate de objetos de ornato pero que también se encuentren fijos. Los demás bienes muebles que no reúnan estas características no tienen por qué estar comprendidos dentro de la expropiación del bien

inmueble, a menos que expresamente se especifique así en el decreto expropiatorio.

2.3 BIENES NO EXPROPIABLES.

Según Lombana, el único límite que conserva la expropiación son los derechos llamados de la personalidad. (10)

Si bien vimos que son expropiables toda clase de bienes inmuebles, muebles y derechos, hay algunos que quedan fuera de dicha generalidad en virtud de su propia naturaleza o -- bien, porque así lo establece la Constitución.

Para Fraga, dicha excepción la constituye el dinero, "El Estado no puede proceder a la expropiación del dinero en efectivo pues el medio legal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, además la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, la expropiación dejaría de cumplir su objeto". (11)

Gutiérrez y González afirma que: "No se pueden expropiar;

a) La pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, conforme lo que manda la fracción XV del artículo 27 de la Constitución.

b) Las cosas futuras, y

c) El dinero". (12)

Las letras a) y c) han quedado claras. Las cosas futuras son aquellas que no existen al momento de celebrarse una relación jurídica respecto de ellas. Es obvio que las cosas - futuras quedan fuera de la expropiación en virtud de que no existen todavía. El objeto expropiable debe ser cierto y determinado, es el satisfactor de la necesidad colectiva, la cual - es eminente, actual. Algo que no existe aún no puede satisfacer una necesidad pública.

2.4 TESIS DE CHIOVENDA.

Chiovenda elaboró una teoría muy original respecto a la naturaleza de la expropiación forzosa. Este jurista parte de la observación de que la facultad de disponer de un derecho es cosa distinta del derecho del cual se dispone. De tal manera que si la propiedad de los bienes de un particular se pide por la administración pública, tiene lugar la expropiación de la facultad de disposición. Es decir que la expropiación por causa de utilidad pública consiste esencialmente en una expropiación de la facultad de disposición. "Lo que la ley faculte a los órganos competentes del Estado para expropiar es la potestad jurídica concreta de disposición que corresponde al propietario. Este es, en buen análisis, el único objeto posible de expropiación; puesto que las facultades jurídicas, como la capacidad de ejercicio, que es una aplicación de aquéllas, recaen inmediatamente en sujetos del orden jurídico. Son ins --

trumentos concedidos a los sujetos jurídicos para los fines de la vida jurídica. Mediante ellos se adquieren, se modifican y se transmiten los derechos. Pero dichas concesiones están sujetas a revocación en caso de que el sujeto use de ellas de modo anormal o con fines contrarios al interés general existente". (13) Así, puede privarse al sujeto de determinadas facultades jurídicas cuando permitirle su uso sea un obstáculo para el logro de un fin de utilidad general, esto es, la expropiación por causa de utilidad pública.

La facultad de que debe privarse al expropiado es la facultad de disposición, porque la conservación de este modo de uso, de abuso eventual o de transmisión de la propiedad de parte del propietario impediría el logro de un fin de carácter público. El acto de poder que la autoridad ejecuta con la expropiación atañe esencialmente a la facultad de disposición. - "Esta facultad que se quita al propietario no puede, naturalmente, extinguirse, ni pierde su autonomía, sino que la conserva acentuada. Sigue siendo el medio indispensable de la transmisión del derecho de propiedad. La misma facultad jurídica que se le quita al propietario se le concede a un órgano público para que se sirva de ella de conformidad con el fin general que ha hecho necesaria la expropiación". (14)

No comulgo con la teoría arriba expuesta en virtud de que la propiedad de un bien implica que podemos disponer de él. La facultad de disposición va implícita en la propiedad.

Cuando se nos expropia un bien ya no podemos disponer de él desde el mismo momento en que se nos notifica dicho acto. No hay que confundir la facultad de disposición con el derecho de propiedad. Porque tengo la propiedad sobre un bien puedo disponer de él. No puedo disponer de un bien que no es mío (a menos que esté autorizada para ello). Disponer de un bien significa que puedo enajenarlo, puedo darlo en arrendamiento, puedo permitir su uso por terceras personas, puedo hipotecarlo o darlo en prenda, etcétera. Sólo puedo hacer todo esto si el bien me pertenece en propiedad.

Expropiar, como vimos antes, significa dejar fuera de la propiedad. Por lo tanto, se refiere al derecho que tenemos sobre un bien, la propiedad, más no a la facultad de disposición.

Chiovenda cae en una contradicción pues más adelante afirma que "no se impide al propietario transmitir a otros su propiedad en las condiciones que se encuentra, es decir, como dominio limitado por la facultad de disposición correspondiente al prefecto". (15) Yo me pregunto, cómo la va a transmitir si no puede disponer de él.

La expropiación alude a un derecho de los afectados y es el de propiedad. Podemos decir que el objeto de la expropiación es el derecho de propiedad, como su nombre lo indica, el cual recae sobre los bienes patrimoniales de los sujetos.

3.- LA UTILIDAD PÚBLICA.

3.1 CONCEPTO.

"El concepto de utilidad pública, como todos los conceptos del derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar - que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado". (16)

Para Serra Rojas, la utilidad pública consiste " en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado". (17)

Según Corbo, "la utilidad pública se dá tanto en --- cuanto se persigue una finalidad de mejoramiento o de perfección de la comunidad. El concepto de utilidad pública está íntimamente vinculado con el de necesidad pública, es decir, debe ser apto para satisfacer a ésta, que a su vez es preciso entender como aquella apetencia sentida por la comunidad en atención a sus objetivos de progreso y bienestar". (18)

Burgoa señala que se trata de "un concepto eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la --

misma deba aplicarse. Hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Para que exista una causa de utilidad pública se requiere que haya por un lado, una necesidad pública, ya sea estatal, social o general, personalmente indeterminada, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad... Si bien el concepto de utilidad pública es eminentemente económico y reconoce como presupuesto una necesidad pública de la misma índole, su comprensión debe hacerse extensiva a la idea de interés social que puede tener un contenido de cualquier otra naturaleza". (19)

Para Fernández del Castillo, "la causa de ser de la expropiación es la utilidad pública, elemento esencial de la facultad a expropiar. Utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades. Para que haya utilidad pública se requiere: 1) Una necesidad pública que debe ser satisfecha, 2) Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad, y 3) El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad. (20)

La necesidad pública es un estado general de desagrado, un malestar, hay utilidad pública en todo aquello con que pueda satisfacerse una necesidad pública, pero se requiere que el órgano encargado de atenderla carezca del satisfactor, pues si lo tiene, sólo habrá que destinarlo a cubrir la necesidad -

de que se trate. (21)

Así que primero se precisa de la existencia de una necesidad colectiva, segundo, la obligación del Estado de satisfacerla, y tercero, que dicha situación sólo pueda ser resuelta mediante la expropiación. Sólo cuando estos requisitos se den en este orden, se presenta la utilidad pública. Digamos que el enlace o punto de contacto que existe entre una necesidad colectiva y el derecho del Estado de expropiar, es la utilidad pública. Si no hay utilidad pública, el Estado no puede expropiar. La utilidad pública es lo que faculta al Estado a expropiar.

El alcance de la facultad de expropiar se ha ido ampliando, y ahora también comprende al interés social. Anteriormente, las expropiaciones sólo eran por causa de utilidad pública cuando en el goce del bien expropiado se sustituía el Municipio, el Estado o la Nación, pero nunca un grupo particular. Las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecen claramente lo que debe entenderse por interés social:

"La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, con relación a que las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública, cuando se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se priva de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o -

corporación, ha sido contrariada. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 de la Constitución, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia anterior. Es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar, por sí mismo, un servicio público, o para emprender una obra -- que reportará utilidad colectiva, aquellos que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general; -- ante la inercia o rebeldía del individuo, -- para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la -- propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato, las necesidades de determinada clase social, pero mediatas o indirectamente, las de la colectividad sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o en su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos es indudable que --

los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia -- que la vida moderna ha establecido entre esta y aquella. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional, que abarca, no solamente los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad, en casos de crisis, de trastornos graves, de epidemias o de terremotos con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial. Al establecer el artículo 27 constitucional, que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, adopta como concepto básico de la expropiación, el de la utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han analizado". (22)

"No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés político, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras 'utilidad pública' encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de 'utilidad privada' y como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional, pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público". - (23)

"Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de 'utilidad pública' e 'interés público', pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta el público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad, de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la pro -

riedad privada". (24)

Según Burgos, existen varias hipótesis en las cuales puede manifestarse el interés social; "la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; en otra hipótesis, dicho interés se revela en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad; en una tercera hipótesis el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población, o en la solución de los problemas socioeconómicos y culturales que los afecten". (25)

Esto no significa que cada vez que haya una causa de utilidad pública, el Estado puede expropiar inmediatamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este respecto ha dicho 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". (26)

3.2 DETERMINACION DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

Cuando estudiemos el principio de la legalidad, en el capítulo primero, vimos que la Constitución señala en el párra-

fo décimoquinto del Artículo 27 que: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

De tal manera que corresponde a las Legislaturas de los Estados y al Congreso de la Unión, en sus respectivas jurisdicciones, determinar dichas causas. Asimismo lo reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que:

"...como ni el propio artículo 27, ni ninguna otra disposición constitucional, determinan el criterio de utilidad pública que deba servir al legislador federal o común para fijar los casos de ella, es notorio que el constituyente confirió a la soberanía de dichos legisladores de los Estados y Congreso de la Unión, la determinación de los casos de utilidad pública que en sus respectivas jurisdicciones, deben fundar la ocupación de la propiedad privada". (27)

"...de suerte que las leyes locales de expropiación quedan comprendidas dentro del citado precepto constitucional, que no sólo no fija el concepto de utilidad pública, sino que autoriza a los Estados para determinarlo en los casos de su jurisdicción". (28)

El Congreso de la Unión determinó en el artículo 1º de la Ley de Expropiación de 25 de noviembre de 1936 las causas de utilidad pública;

"ART. 1º.- Se consideran de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

perjuicio de la colectividad;

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

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

Recordando las hipótesis en que según Burgoa se manifiesta el interés social; 1) Satisfacer una necesidad; 2) Evitar todo daño; y 3) Procurar el bienestar, mejorar las condiciones vitales y solucionar los problemas socioeconómicos y culturales de la comunidad; podemos decir que la quinta fracción se encuentra en la primera de ellas; las fracciones sexta y décima, en la segunda hipótesis; y, las fracciones primera, segunda, tercera, cuarta, séptima, octava, novena y décima primera, en la tercera hipótesis. Aunque opino que en sentido amplio, en última instancia, todas las hipótesis se traducen en necesidades de la comunidad.

A continuación veremos lo que algunas leyes especiales señalan como utilidad pública.

Así, la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de abril de 1971 establece en su artículo 112:

Art. 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causa de utilidad pública;

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

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;

IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y Líneas para conducción de energía eléctrica;

V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI. La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevén en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;

VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesario para ello;

VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos, servicios y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y

IX. Las demás previstas por leyes especiales".

La Ley de Reforma Agraria reconoce en este artículo que los ejidos y comunidades cumplen una función de utilidad social, es por eso, que en caso de que hubiera igualdad de circunstancias entre los bienes de aquellos y los de propiedad privada, la expropiación se fincaría en éstos últimos, sin embargo, acepta que existen causas de utilidad pública superiores a los fines que esta ley se propone.

La primera fracción coincide con la fracción primera

de la Ley de Expropiación.

La segunda fracción coincide con lo que señala la -- fracción segunda de la Ley de Expropiación, excepto lo referen te a las carreteras y ferrocarriles, los campos de aterrizaje están previstos en la tercera fracción de la repetida ley.

La tercera fracción sí es original de esta ley.

La cuarta fracción reconoce que las obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y la conducción de energía eléctrica, son causas de utilidad pública superiores a las que cumplen el ejido y las comunidades.

La quinta fracción coincide con la señalada novena - del respectivo artículo de la Ley de Expropiación.

La sexta y séptima fracciones también son originales de esta ley.

La octava fracción prevee hipótesis similares a las de la cuarta fracción de este mismo artículo, pero respecto a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Podría parecer que hasta la octava fracción, el artículo 112 de la Ley de Reforma Agraria enumera limitativamente las causas de utilidad pública por las que podría expropiarse a los ejidos y comunidades, sin embargo, la fracción no vena admite las causas de utilidad pública previstas en las demás leyes especiales. Esto no significa que por cualquier causa de utilidad pública pueda expropiarse a los ejidos y comunidades, sino sólo por aquellas que sean superiores a los fines sociales que cumplen los ejidos y comunidades.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 26 de mayo de 1976, señala en su artículo 49:

"Art. 49.- Es de utilidad pública la adquisición de terrenos para satisfacer las necesidades de suelo urbano para la vivienda y su equipamiento en los términos de esta ley.

Cuando los Municipios y los Gobiernos de los Estados, requieran de terrenos federales, baldíos, nacionales o de naturaleza ejidal o comunal, deberán acreditar las necesidades respectivas ante las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas o de la Reforma Agraria, para que en su caso éstas propongan al Ejecutivo Federal la asignación o expropiación de las tierras necesarias, observándose las disposiciones aplicables, y las de la Ley Federal de Reforma Agraria cuando se trate de ejidos y comunidades".

Este artículo contempla la posibilidad de expropiar a ejidos y comunidades por una causa de utilidad pública no prevista expresamente en la Ley de Reforma Agraria. Esta es una de las hipótesis a que se refiere la fracción IX del artículo 112 de dicha ley.

El legislador, al hacer la ley, no puede prever todos los supuestos posibles y tampoco debe ser esa su intención. Existen muchas leyes especiales que prevén causas de utilidad pública diferentes, dependiendo de la materia que regulen, pero la realidad que vivimos es una sola y en la práctica, las leyes se van relacionando necesariamente unas con otras, sobre todo en materia administrativa como aquí vemos.

Los trámites a que este artículo se refiere, deberán ser acreditados ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Eco-

logía en virtud de la desaparición de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

A su vez, la Ley de Invenciones y Marcas de 10 de febrero de 1976, establece en su artículo 63:

"ART. 63.- Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, de conformidad con lo que al respecto establece la ley de Expropiación. En el decreto correspondiente se establecerá si la patente pasa a ser propiedad del Estado mexicano o si cae bajo el dominio público".

Esta ley no establece causas de utilidad pública sino que se remite a la Ley de Expropiación. La patente de invención al pasar a ser propiedad del Estado mexicano, éste puede explotarla en beneficio de la colectividad, o bien, satisfacer la necesidad colectiva, permitiendo que la colectividad lo explote.

La Ley de Vías Generales de Comunicación de 19 de febrero de 1940 señala en su artículo 21:

"ART. 21.- Las vías generales de comunicación son de utilidad pública. En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones, a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de vías construidas por el Gobierno Federal o en cooperación con las autoridades locales, declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expropiación de los terrenos, construcciones, aguas y materiales de pro-

propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vías, sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios. La expropiación se hará con las bases siguientes;

I.- La Secretaría de Comunicaciones, para declarar la expropiación correspondiente, determinará el lugar y la extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas, así como las construcciones y materiales que deban expropiarse, previo estudio de las necesidades de la vía;

II.- Si para la construcción y establecimiento de la vía hubiese necesidad de ocupar terrenos, aguas u obras ya utilizadas por otra o destinados a diferentes usos de la misma, la Secretaría de Comunicaciones, oyendo a los interesados, examinará si la ocupación de estos bienes para la nueva vía causa a la anterior perjuicios de tal manera graves que hagan inconveniente el establecimiento de la proyectada, y decidirá si se cambia la ruta de ésta o si es de llevarse a cabo la expropiación; en este caso, la nueva vía estará obligada a pagar a la antigua la indemnización a que hubiere lugar por la ocupación de terreno, aguas u obras, interrupción de tránsito o daño material que le causare; y

III.- Si hubiere necesidad de ocupar terrenos, aguas o construcciones afectas a una obra de utilidad pública, el destino definitivo de las mismas lo determinará la Secretaría de Comunicaciones, de acuerdo con la de Hacienda y Crédito Público, cuando se trate de bienes de propiedad federal; en el caso de que los bienes mencionados pertenezcan a los Estados, municipios o particulares, la Secretaría de Comunicaciones determinará su destino, oyendo previamente a los interesados".

El preoio de este artículo nos habla de expropiación, pero sólo se refiere a los particulares como sujeto pasivo de la misma.

La primera fracción señala los bienes que pueden ex -

propiarse; terrenos, aguas, construcciones y materiales.

La segunda fracción se refiere a la ocupación de terrenos, aguas u obras, y en caso de que dicha ocupación causare graves perjuicios, plantea dos alternativas; 1) Que la Secretaría de Comunicaciones cambie la ruta de la vía que pretende --- construir, o, 2) Que lleve a cabo la expropiación.

Por supuesto que en este segundo caso, debe de tratarse de alguna vía u obra para construirla a cargo del gobierno local o de un particular (me refiero a la vía u obra antigua), - porque si fuese una obra federal, la Federación tuvo que haber expropiado previamente dichos terrenos para construirla, y una vez bajo el dominio de la Federación, la Secretaría de Comunicaciones puede cambiar los planes y proyectos para la construcción de dicha vía. No puede ser que la Federación se expropie a sí misma. Por lo tanto, debe pagar al gobierno local o al particular la indemnización por la expropiación de su vía u obra.

La tercera fracción plantea el caso de conflicto entre dos causas de utilidad pública. Dicho conflicto será resuelto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si el bien es de propiedad federal y, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, oyendo a los interesados, en caso de que el bien pertenezca a los Estados, Municipios o particulares.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 7 de enero de 1976, establece en su artículo 2°:

"ART. 2.- Se 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 del Distrito Federal".

Esta ley es mucho más genérica y abstracta que las anteriores que hemos visto, al determinar lo que para ella es utilidad pública. Toda acción que el Departamento del Distrito Federal realice tendiente a dichos fines es utilidad pública.

La Ley General de Bienes Nacionales de 8 de enero de 1982 señala en su artículo 14;

"ART. 14.- Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá; a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación. En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En los casos que señala este artículo, el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a --

los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas - que perciban ingresos no mayores a cuatro - tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria - familiar propiedad del afectado.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en - sustitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zona de riego, el Gobierno Federal podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulten en favor de aquéllos.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, la dependencia que corresponda, dará la intervención previa que compete a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conforme a esta Ley".

Este artículo no sólo no señala lo que la ley considera utilidad pública, ni tampoco establece precisamente la autoridad que la determinará, sino que faculta a los Secretarios de Estado y al Jefe del Departamento del Distrito Federal para que la determinen cuando se pretenda adquirir un bien por vía - de derecho público.

La manera de cubrir la indemnización que esta ley prescribe es más amplia que la propia Ley de Expropiación, pues expresamente consigna la posibilidad de que el pago pueda hacerse en especie.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional - en Materia Minera de 22 de diciembre de 1975, establece en su artículo 37;

"ART. 37.- Los beneficiarios de las concesiones mineras tienen derecho;

I.- A que sea expropiado u ocupado a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, mediante la indemnización correspondiente a cargo del interesado el terreno indispensable;

a).- Para hacer todas las instalaciones, oficinas y anexos que sean necesarios para la explotación y el aprovechamiento mineros

b).- Para formar terreros y depósitos de jales o desechos de las plantas de beneficio, y

c).- Para construir estaciones de almacenamiento, plantas de bombeo, plantas de beneficio y demás instalaciones que fueren necesarias para los fines de la concesión".

Si bien, esta ley no menciona las palabras 'utilidad pública', es evidente que al señalar las razones por las que puede expropiarse a los beneficiarios de las concesiones, es -
tos tres incisos la constituyen.

La autoridad ante la que ahora debe hacerse el trámite que la ley señala, es la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.

La Ley Federal de Derechos de Autor de 31 de diciembre de 1956 establece en su artículo 62:

"ART. 62.- Es de utilidad pública la publicación de las obras literarias, científicas, filosóficas, didácticas y en general de toda obra intelectual o artística, necesarias o convenientes para el adelanto, difusión o mejoramiento de la ciencia, de la cultura o de la educación nacionales. El Ejecutivo Federal podrá de oficio o a solicitud de parte declarar la limitación del derecho de autor, para el efecto de permitir que se haga la publicación de las obras a que se refiere el párrafo anterior, en cualquiera de los casos siguientes:

I.- Cuando no haya ejemplares de ellas en la Capital de la República y en tres de -- las principales ciudades del país, durante un año, y la obra no se encuentre en proce so de impresión o encuadernación, y

II.- Cuando se vendan, a un precio tal que impida o restrinja su utilización general, en detrimento de la cultura o la enseñanza. En todo caso, se estará a lo dispuesto en la fracción V del artículo siguiente".

La utilidad pública en este caso está muy clara. El segundo párrafo nos habla de 'limitación del derecho de autor' sin embargo vimos que los derechos son expropiables, por lo - tanto, lo que aquí acontece es que la expropiación tiene por - objeto el derecho a la publicación de la obra protegida por es ta ley. Es decir, se reconoce al autor de la obra como tal, - sólo que su publicación es necesaria para el adelanto cultural de la Nación, y, por lo tanto, se expropia.

3.2.1 DETERMINACION DE JURISDICCION FEDERAL O JURISDICCION - ESTATAL.

Hemos visto que corresponde al Congreso de la Unión- y a las legislaturas locales, en sus respectivas jurisdiccio - nes, la determinación de las causas de utilidad pública. Pero cuándo corresponde a cada uno de ellos? La Suprema Corte de - Justicia de la Nación ha dicho;

"El párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional dice; "las le - yes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determina - rán los casos en que sea de utilidad públi ca la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dicha ley, la autoridad ad - ministrativa hará la declaración correspon

diente". Ni en este párrafo ni en su ley-reglamentaria se establece la línea de demarcación que separa la jurisdicción federal de la jurisdicción de los Estados. Por consiguiente, la solución del problema hay que buscarla en otros preceptos de la misma Constitución, la que en su artículo 41 establece; "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y por las particulares de los Estados que nunca podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". De acuerdo con este precepto, la jurisdicción federal en materia de expropiación debe determinarse en razón de la competencia que la Constitución otorga a los Poderes de la Unión. Por su parte el artículo 124 del Pacto Federal, manda; "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Así, para demarcar la órbita de la competencia federal en materia de expropiación, debe atenderse a las facultades expresas concedidas a los funcionarios federales, por la propia Constitución. Ahora bien, conforme al artículo 73 fracción VI de la misma, la Federación tiene jurisdicción territorial sobre todos los bienes ubicados en el Distrito y Territorios Federales y dicha jurisdicción se integra con otros elementos a diferencia de la de los Estados, cuya jurisdicción es exclusivamente territorial, pues la Federación, además del elemento territorial, integra su jurisdicción atendiendo a la naturaleza de los bienes y por razón de la materia, según se desprende de los artículos 28 y 73 fracciones X y XVII y de más relativas a la tan repetida Constitución". (29)

"El reparto de las jurisdicciones se hacen en nuestro sistema constitucional, según el principio consignado en el artículo 124 conforme al cual, las facultades que no están expresamente concedidas por la Consti-

tución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, y la misma Constitución, en su artículo 121, fracción II, dice que los bienes muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación; pero no basta esto solo para estimar que el estatuto real es el determinante de la jurisdicción, pues hay que atender también a la naturaleza y destino de los bienes, ya que en consideración a ellos la Constitución sujeta a la jurisdicción federal a determinados bienes, como el petróleo, los minerales, las aguas y riberas, los templos, casas curales, fuertes y cuarteles, etcétera. Además, cuando no se trate de bienes sustraídos de la jurisdicción local, tendrá que considerarse en el caso de expropiación, si la finalidad que pretende realizarse con la ocupación de la propiedad privada corresponde constitucionalmente a la Federación o a los Estados". (30)

Por consiguiente, para saber si la Federación o los Estados están facultados para llevar a cabo una determinada expropiación, se tienen que tomar en cuenta varios elementos, a saber; las facultades conferidas por la Constitución a los funcionarios federales, el destino o finalidad que se persigue con dicha expropiación, la naturaleza del bien, y, su ubicación territorial.

4.- LA INDEMNIZACION.

4.1 CONCEPTO.

Indemnización viene del verbo indemnizar, y éste se forma de dos vocablos latinos que son "in" y "damnum". "In" significa "sin" y "damnum" "daño", por lo cual indemnizar significa: "dejar sin daño". (31)

"En Roma cuando una persona incumplía un deber o una obligación y con esa conducta causaba una merma en el patrimonio de otra persona, estaba entonces en la necesidad de restituir las cosas al estado que guardaban antes de su conducta ilícita; eso era indemnizar, y sigue siéndolo". (32)

Serra Rojas afirma que la indemnización es "el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación". (33)

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"La indemnización, segundo requisito de la expropiación, consiste en una cantidad de dinero que es el valor de la propiedad ocupada, y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación, doctrina hecha ley en nuestra Legislación, al tenor del artículo 27, fracción VI, párrafo 2 de la Constitución, que, al decir cantidad, - refiriéndose a la indemnización que debe mediar para la expropiación, no puede dar a entender sino aquélla que consiste en moneda nacional". (34)

Gutiérrez y González opina que es incorrecto hablar de indemnización cuando el Estado expropia a un particular por causa de utilidad pública, puesto que ese bien se destinará a la satisfacción de una necesidad colectiva e indemnizar implica causar un daño por incumplimiento de una obligación o de un deber, y cuando el Estado expropia, no puede decirse que esté-

incumpliendo ninguna obligación, sino por el contrario, está cumpliendo con sus atribuciones. Es indudable que el particular sufre una pérdida o menoscabo momentáneo en su patrimonio, "pero no es con motivo del incumplimiento de una obligación o de un beneficio que obtenga el Estado para él en sí mismo considerado, pues nadie podrá decir que el Estado cuando expropia lo hace para su beneficio y utilidad, sino que lo hace para satisfacer las necesidades de la colectividad. Por esto, no puede ni debe hablarse de daño en sentido jurídico, podrá hablarse de daño en sentido gramatical, pero nunca desde un punto de vista o de un contenido jurídico...el Estado debe resarcir ese menoscabo sufrido por el particular en su patrimonio, por lo tanto, debe retribuir el importe del bien expropiado. Retribuir gramaticalmente y también en lo jurídico, significa 'recompensa o pago de una cosa', y recompensar es 'retribuir o remunerar un servicio'". (35)

No coincido con la opinión de Gutiérrez y González - pues sostengo que el Estado sí tiene una obligación y la cumple. Los particulares, al tener una propiedad, tienen derecho sobre ella, y los demás, sean particulares o Estado, tienen la obligación de respetarla. Si es cierto que al expropiar, el Estado hace uso de sus facultades, pero en principio tiene la obligación de respetar la propiedad privada. El derecho del particular existe, y, por lo tanto, existe también la correlativa obligación de los demás de no infringirlo, de respetarlo. Tan existe dicha obligación, que el Estado debe dar

a cambio al particular, el valor de la propiedad, para que la expropiación sea constitucional. Si el Estado no estuviera obligado a respetar la propiedad particular, no se necesitaría ni utilidad pública, ni existiría indemnización, ni habría leyes reglamentarias.

Algunas personas piensan que la expropiación es una excepción al derecho de propiedad privada, yo digo que se trata de su confirmación. Puesto que el Estado reconoce la propiedad privada, puede expropiarla, una vez cumplidos los requisitos y condiciones necesarios, en un momento dado. Lo que sucede, es que el interés colectivo supera al interés particular, y éste tiene que ceder. El hecho de que esta hipótesis esté prevista en la Constitución y en una ley secundaria, no significa que el Estado desconozca dicha obligación, sino que vivimos en un régimen de derecho.

4.2 FUNDAMENTO DE LA INDEMNIZACION.

Con el fin de determinar el fundamento de la indemnización se han elaborado algunas teorías que a continuación mencionaremos. Dichas teorías, según José Canasi (36) son cuatro a saber; 1) Teoría de los derechos adquiridos; 2) Teoría de la igualdad jurídica; 3) Teoría positivista, y 4) Teoría de las garantías constitucionales.

4.2.1 TEORIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS.

Esta teoría de Derecho Natural, se basa en la inviolabilidad de los derechos adquiridos (jura quæsitæ). Pretende que el Estado debe indemnizar cuando anula o limita un derecho individual, al cual le fué concedida fuerza especial contra las intervenciones del Estado. Esta teoría nació en el Estado-policía y protegió al súbdito contra el soberano absoluto, puesto que no había otras garantías contra las limitaciones arbitrarias de aquel Estado a la libertad y la propiedad.

Esta teoría es criticada pues en el Estado-constitucional existen instituciones de protección jurídica especiales (recursos, amparo) que protegen al ciudadano contra arbitrariedades e ilegalidades de las autoridades administrativas.

Además, en su afán de otorgar indemnización por exigirlo la equidad, se llega a considerar como derechos los que no eran más que intereses.

4.2.2 TEORÍA DE LA IGUALDAD JURÍDICA.

Esta teoría prohíbe una carga desigual para los ciudadanos. Por lo tanto, toda restricción impuesta que exceda de la medida general, representa un 'sacrificio especial'. Ya desde los tiempos del Estado-policía, se ha transformado en derecho consuetudinario, por su largo y continuado ejercicio, una máxima según la cual, el Estado tiene que compensar en metálico al ciudadano, por toda carga especial que le imponga.

Esta teoría se critica porque cada nueva actividad de

la Administración Pública produce perjuicios y ventajas desiguales a los diferentes ciudadanos. Esto es inherente al curso normal de las cosas y nadie piensa que haya lugar a una prestación pecuniaria a favor o contra un particular para compensar los beneficios o pérdidas que de esta suerte se le irroquen. -- Sólo se debe indemnizar si el daño representa un sacrificio especial de una persona determinada, que haya sido impuesto por la intervención inmediata del Estado en el círculo de las facultades del correspondiente individuo.

4.2.3 TEORIA POSITIVISTA.

Esta teoría establece que sólo procede indemnizar -- cuando una norma jurídica así lo prescribe, o bien, cuando un derecho consuetudinario lo ordene. Si la ley calla, no por eso se debe deducir precipitadamente que el ciudadano perjudicado por la intervención pública ha de quedar sin indemnización. Se trata de una idea generalizada de que para ciertas intervenciones del Estado, es de justicia la indemnización pública y que tal idea haya adquirido la firmeza de una convicción jurídica.

Esta teoría sólo confirma un derecho consuetudinario y no esclarece el fundamento de la indemnización.

4.2.4 TEORIA DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

Esta teoría afirma que el procedimiento de la expro -

piación forzosa arrebató derechos privados y dicho acto de autoridad además ocasiona perjuicio en el patrimonio particular del ciudadano. Esta teoría es válida en nuestro derecho. La indemnización es una garantía, está garantizando la propiedad privada.

Así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía..." (37)

"Como de acuerdo con el artículo 27 constitucional, el recibo de la indemnización en caso de expropiación, es una garantía constitucional..." (38)

"Las únicas garantías individuales que se desprenden del párrafo del artículo 27 constitucional, relativo a la expropiación, son las que siguen; ...que el precio que se fije como indemnización se basará en el valor fiscal de las propiedades..." (39)

4.3 LA INDEMNIZACION ES UN EFECTO O UN ELEMENTO DE LA EXPROPIACION.

La indemnización es para algunos autores un elemento de la expropiación y para otros solamente se trata de un efecto de la misma.

Los que afirman que se trata de un efecto argumentan que la expropiación impone unilateral y coactivamente la trans-

ferencia de un bien en virtud de la cual se debe indemnizar al propietario. Afirman que es un efecto pues sólo es debida una vez que la expropiación es llevada a cabo. Añaden que se trata de un acto unilateral que prescinde del consentimiento del afectado y, el derecho a exigir la indemnización nace sólo después de que tiene lugar la expropiación.

Para los que conciben la indemnización como un elemento de la expropiación, la coactividad es una nota característica de este acto. En la expropiación "no se precisa la --consensualidad propia de las formas del contrato privado, basta que el expropiante haya cumplido con las disposiciones legales al efecto dictadas, para que pueda darse el decreto de expropiación y causarse coactivamente, la transmisión de la cosa del expropiando al expropiante. Y si esa nota nace del modo -- como en derecho se ha configurado la expropiación, de igual manera ha de tenerse en cuenta que la indemnización se ha considerado por el derecho público regulador como un elemento esencial de la expropiación, como requisito de legitimidad para -- que aquella pueda tener lugar, siendo preciso el previo pago o el anticipado aseguramiento de la cantidad fijada al efecto". (40)

La indemnización es algo más que mera consecuencia -- de la expropiación, es parte esencial de la misma, es uno de -- sus elementos jurídicos. (41)

Estamos de acuerdo en que la indemnización es un elemento de la expropiación, pues la conforma, la constituye. Sin la indemnización, la expropiación no sería lo que es. Sería un despojo o cualquier otra cosa, pero no expropiación. No importa si la indemnización es previa, simultánea o posterior, lo que importa es que exista, que se reconozca la obligación que se tiene de cubrirla. La Constitución, al señalar que "Las expropiaciones sólo pueden hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización", ha querido decir que sin indemnización no puede expropiarse. No se trata de dos cosas -- diferentes sino de una sola, la expropiación; y uno de sus elementos es la indemnización.

4.4 EPOCA DE PAGO.

Hemos visto que la Constitución de 1857 señalaba que: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

Este ordenamiento claramente determinaba la época en que debía hacerse la indemnización; siempre antes de la ocupación de la propiedad privada. Sin embargo, la Constitución de 1917 no lo previó así al señalar: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización". Pero tampoco estableció el momento para llevar a cabo la indemnización. La sustitución de términos que hizo el -

Constituyente de 1917, al cambiar 'previa' por la palabra 'mediante', suscitó una gran discusión. Algunos opinaban que debía interpretarse en el mismo sentido que la Constitución del 57, es decir, la indemnización debía ser previa a la ocupación. Otros decían que si el Constituyente había omitido la palabra 'previa' y había incluido la palabra 'mediante', fué precisamente porque la indemnización no tenía que ser previa a la ocupación. Veamos dichas tesis.

4.4.1 TESIS DE LA INDEMNIZACION PREVIA.

La tesis que sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de la indemnización tal como lo establecía la Constitución de 1857, y que por lo mismo debe ser previa a la privación de la propiedad, se funda en las siguientes consideraciones:

a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser a posteriori.

b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad 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.

c) La palabra "mediante" usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda

ser a posteriori, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro. Así, por ejemplo, --- cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, está significando claramente -- con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé. (42)

4.4.2 TESIS DE LA INDEMNIZACION POSTERIOR.

La tesis de la indemnización posterior sostiene que -- no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización -- previa, aunque se trate de una venta forzosa o forzada de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante", porque el cambio -- que al emplear esta palabra hizo el término usado por la Constitución de 1857, revela claramente que hubo el propósito de -- variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo -- por lo mismo necesario que la indemnización sea previa. (43)

Sin embargo, nada hay que indique que el cambio del -- lenguaje haya tenido una intención deliberada de variar el régimen jurídico sobre el pago de la indemnización, la iniciativa, -- el dictamen y las discusiones en el Congreso Constituyente nada dicen sobre el particular, "y por eso debe entenderse que la --

nueva redacción obedeció únicamente a que ese párrafo forma -- parte de un artículo al que hubo de darle una nueva redacción-- por haber variado su contenido en materias concretamente distintas a ésta de la expropiación. Don Andrés Molina Enríquez, que fué quien redactó el Proyecto del artículo 27, explica el significado del cambio de palabras en los siguientes términos: "La manera, sin embargo, de evitar que la sociedad abuse del -- derecho de expropiación, es obligarla a la indemnización y, -- desde este punto de vista, la palabra mediante indica que la -- indemnización debe ser forzosa, pero como no hay razón ya para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra mediante, es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos." (44)

Por lo que respecta al momento de la indemnización, -- la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha ido modificando -- el criterio, desde la promulgación de la Constitución hasta -- nuestros días. En virtud de la diversidad de interpretaciones de que ha sido objeto dicho párrafo de nuestra Constitución, -- el siguiente numeral lo dedicaremos a la evolución que éste ha ido sufriendo con el transcurso del tiempo.

4.4.3 TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

"El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación, y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías". (45)

"Aún cuando el artículo 27 constitucional no exige que la indemnización sea previa, tampoco dice que pueda aplazarse, de donde debe inferirse que la expropiación y la indemnización deben ser simultáneas, y aun en el fallo supuesto de que la última pudiera ser aplazada, es evidente que tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, pues sin estos requisitos, la expropiación equivaldría a un despojo que nuestra Carta Magna no autoriza". (46)

"La expropiación debe hacerse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, o sea, mediante la indemnización correspondiente, sin que pueda mediar más que el tiempo indispensable para fijar el valor de lo expropiado de acuerdo con el valor fiscal, o si no existe éste, conforme al avalúo que se haga inmediatamente, para dar cumplimiento así al citado artículo. ... Los plazos de pago de la indemnización en caso de expropiación, que establecen las leyes secundarias, son contrarias al texto y al espíritu del artículo 27 constitucional, pues la diferencia de nueva base que la Constitución señala a los Estados respecto a las indemnizaciones, en relación con las que señalaba la de mil ochocientos cincuenta y siete, únicamente consiste en que ésta exigía que la indemnización fuera previa y la vigente que se haga mediante, es decir, cuando se haga la expropiación. ... De manera que aunque es cierto que la expropiación puede decretarse con anterioridad, porque no es posible que sea simultánea, dentro de la realidad-

de los hechos, es requisito indispensable - que el pago se haga desde luego; inmediatamente que se decreta la expropiación y sin más trámites que los indispensables para fijar el valor de la cosa expropiada, porque de otra suerte, no se tendría la debida compensación que es lo que exige la ley. Por tanto, la expropiación llevada a cabo sin llenar este requisito, es violatoria de garantías". (47)

"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, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías". (48)

"La simultaneidad de la indemnización con la expropiación no está preceptuada por el artículo 27 constitucional, pues solamente exige que se cubra aquella, y la jurisprudencia ha establecido que esa obligación se cumpla en un plazo prudente". (49)

"Es cierto que el artículo 27 constitucional establece que la indemnización en caso de expropiación, no debe quedar incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación y que las leyes que ordenan ésta en dicha forma importan una violación de garantías, pero en aclaración de esta tesis sostenida por la Corte, la misma ha establecido que el artículo constitucional precitado, debe interpretarse en el sentido de que el expropiante debe reconocer, en el acto de la expropiación, la obligación que tiene de indemnizar al expropiado, sin perjuicio de -- que el pago relativo puede ser simultáneo o posterior". (50)

"El artículo 27 de la Ley Fundamental del - País dispone que las expropiaciones por cau - sa de utilidad pública se realicen mediante indemnización, pero esto no quiere decir - que la indemnización deba cubrirse precisa - mente con antelación al acto de toma de po - sesión del bien expropiado, ya que la pala - bra "mediante" sólo puede significar que se condiciona la expropiación al pago del bien expropiado, o sea que se hace a cambio de - cierta cantidad que se cubra por esos bie - nes. Por tanto, ese pago no ha de entender se indiscutiblemente como pago previo al ac - to posesorio, pues bien puede ser simultá - neo o posterior a él, y aunque es verdad -- que la Segunda Sala de esta Suprema Corte - de Justicia sostuvo en ciertas ocasiones el criterio de que la ley que fijara un térmi - no o plazo para cubrir esa indemnización de - bía ser considerada violatoria de garantías - ella se debió a que el ordenamiento objeto - de su examen prevenía que la indemnización - por expropiación debía hacerse en un perio - do no menor de veinte años, situación que - diera por completo de la que contempla la ley de 23 de noviembre de 1936, por la cual no es de seguirse aplicando tal criterio, - debido a que éste ordenamiento, en el artí - culo 20, no fija un plazo para cubrir la in - demnización correspondiente a la expropia - ción, sino que sólo establece un límite del que no debe pasarse sin hacer el aludido pa - go, lo cual antes que perjudicar al afecta - do con la expropiación, más bien, lo benefi - cia, y aunque deje a la autoridad expropian - te la facultad de fijar la forma de hacer - ese pago, tal circunstancia no obliga a es - te Tribunal Pleno a seguir sosteniendo a -- quel criterio". (51)

"La Constitución de 1857 establecía de mane - ra expresa, que la indemnización que debie - ra pagarse como compensación al bien o bie - nes expropiados, tenía que ser previa, esto es, anterior al acto de toma de posesión de dichos bienes, y la Constitución de 1917 en vigor, cambió deliberadamente el término -- "previa" por "mediante", significando con - ello que la indemnización debe existir, pu - diendo ser simultánea al acto o posterior.-

Ahora bien, si es verdad que esta Segunda - Sala ha sostenido que el pago de la indemnización en caso de expropiación debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido, también lo es que ha manifestado que deben dejarse a salvo aquellos casos en que el gobierno esté imposibilitado por la cuantía de la indemnización, para hacer el pago inmediatamente, y si la falta de ejecución de la expropiación, puede ocasionar graves perjuicios al país, debe considerarse como preferente la obligación de la autoridad de atender a los servicios públicos, cuando se trate de llevar una función social de urgente realización, y las condiciones económicas del momento no permitan al Estado el pago inmediato del bien expropiado, puede --- constitucionalmente ordenarse éste en el -- tiempo que lo permitan las posibilidades -- del Erario...El artículo 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que establece que la autoridad expropiante será la que fije la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, no abarcando -- nunca un período mayor de diez años, no viola el artículo 27 constitucional, pues hay que tener en cuenta la importancia del caso y que la Nación es ilimitadamente solvente para afrontar el pago, sin que éste deba -- ser simultáneo". (52)

Como puede verse, el cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no fué drástico, sino paulatino:

En la primera tesis se afirma que la indemnización se haga al mismo tiempo que la expropiación, si no es así, importa una violación de garantías.

La segunda tesis dice que deben ser simultáneas, pero deja abierta la posibilidad de que la indemnización pudiera ser aplazada, y en tal caso, tendría que ser garantizada, porque de

no serlo, sería un despojo.

La tercera tesis establece que sólo puede mediar el tiempo indispensable para fijar el valor de lo expropiado; que los plazos de pago que establecen las leyes secundarias, son contrarios al espíritu del artículo 27. De otra forma, sería violatorio de garantías. Reconoce que no puede haber simultaneidad entre la expropiación y la indemnización.

La cuarta tesis admite la posibilidad de que el afectado no sea indemnizado en el momento del acto posesorio, pero sí a raíz del mismo. La ley que fije un término es violatoria de garantías.

La quinta tesis afirma que la simultaneidad entre la expropiación y la indemnización, no está preceptuada por la Constitución, y que puede cumplirse en un plazo prudente.

En la sexta tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cambia de criterio y así lo reconoce; ahora, ya no son violatorias de garantías las leyes que ordenan que la indemnización sea pagada con posterioridad a la expropiación; ahora, también, el expropiante solamente debe reconocer su obligación de indemnizar.

En la séptima tesis se menciona que la indemnización no puede ser previa sino simultánea o posterior a la expropiación, y, que el límite de 10 años que establece la Ley de Expropiación, para hacer el pago, es un beneficio para el afectado.

La octava tesis afirma que cuando se trate de llevar a cabo una función social de urgente realización, la indemnización dependa de las posibilidades del Erario.

Es de llamar la atención el cambio tan grande que hay entre las primeras y las últimas tesis. Las dos primeras interpretan la palabra 'mediante', en el sentido de 'simultáneo', -- 'al mismo tiempo', y la séptima reconoce que el término de 10 años es un beneficio del particular afectado. La situación a que alude la octava tesis es comprensible; el Estado no puede esperar a reunir el dinero suficiente para llevar a cabo la expropiación y cumplir con sus fines.

En efecto, la Ley de Expropiación señala en su artículo 20:

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

Este plazo que la ley da a la Autoridad para pagar la indemnización me parece excesivo. El Estado cuenta con una innumerable cantidad de ingresos y recursos para hacer frente a sus obligaciones, además "es injusto que la ley al fijar un plazo de diez años, no determine que se deba pagar al particular una suma adicional por ese tiempo de espera. No se le da cantidad alguna por concepto de esos perjuicios que se le causan, referido a la ganancia que deja de percibir. Además el dinero decrece". (53) Cada vez vale menos, pierde poder adquisitivo, en cambio las propiedades constantemente se están revaluando.

4.5 CALIDAD DEL PAGO.

Respecto a la calidad que debe tener el pago, la especie en que debe hacerse, es uniforme la idea de que el Estado debe cubrir las expropiaciones en dinero. "La calidad del pago de la indemnización debe consistir en dinero, que es el medio ordinario y legal usado en operaciones de diversa índole, pudiendo estribar, bien en efectivo, o bien en títulos representativos del mismo fácilmente negociables". (54)

La Ley de Expropiación no menciona expresamente, la calidad con que debe efectuarse el pago, sin embargo en el artículo 10 señala;

"ART. 10.- El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada..."

Y, "El precio expresa la proporción en que se cambia un bien o un servicio por dinero". (55) es decir, la cantidad de dinero necesaria para obtener la posesión de ciertas mercancías o procurarse ciertos servicios. (56)

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la indemnización debe cubrirse en dinero;

"La indemnización, segundo requisito de la expropiación, consiste en una cantidad de dinero..." (57)

Sin embargo, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 14 prevé la posibilidad de pago en especie. El párrafo tercero señala;

"En los casos que señala este artículo, el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se

trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado".

4.6 CUANTIA DE LA INDEMNIZACION.

La base sobre la cual ha de determinarse el monto de la indemnización que debe percibir el expropiado está establecida en la Constitución, en el párrafo décimoquinto del Artículo 27.

El texto original de la Constitución de 1917 señalaba;

"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, aumentándolo con un diez por ciento". (58)

Como en su oportunidad vimos, este párrafo sufrió una reforma, suprimiéndole lo referente al diez por ciento que se debía aumentar. Para hacer ello, se razonó de la siguiente manera; "El particular durante años viene pagando al Estado impuestos muy bajos, ya que se fundan en el precio que se registra en el catastro, y como ya se dijo, ese valor es siempre muy inferior al real y comercial. Por lo mismo, el particular, en

una forma no estrictamente en su acepción jurídica, viene "de fraudando" al Estado, pues le paga impuestos mucho muy inferiores a los que se debieran de cubrir si el bien de su propiedad se catastrara por su valor real y comercial. De ahí resulta -- que el Estado no tiene por qué pagarle al particular el valor comercial y real de la cosa al momento de la expropiación, si el particular no es leal con el Estado en el cumplimiento de -- sus deberes fiscales". (59)

Cuando el particular y el Estado no coincidan respecto al monto de la indemnización correspondiente, en virtud de mejoras o deterioros que la propiedad hubiera sufrido, o bien porque el objeto de que se trata no tiene un valor fijado en las oficinas rentísticas, el afectado puede ocurrir al juez -- que corresponda, para que este resuelva. Esto es lo que continúa diciendo el mencionado párrafo décimoquinto. Mismo que es corroborado por el artículo 10 de la Ley de Expropiación;

"ART. 10.- 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."

4.6.1 INDENIZACION EN CASO DE EXPROPIACION PARCIAL.

La Constitución establece la base para determinar el monto de la indemnización, pero ese procedimiento se refiere a 'la cosa expropiada', al bien íntegro, completo. Entonces, --- ¿Cuál es el procedimiento para determinar el monto de la indemnización cuando la expropiación es parcial? No puede decirse que puede emplearse el mismo procedimiento que en la expropiación total y dividirse entre el número de metros y aplicarlo a la superficie expropiada en virtud de que el valor fiscal se determina tomando en cuenta la totalidad del bien. Lo que ha de hacerse entonces es recurrir al procedimiento consignado en la propia Constitución respecto a los objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas, es decir, que sea determinado por peritos.

4.6.2 DANOS Y PERJUICIOS.

Muchas veces se causan daños y perjuicios a consecuencia de la expropiación, y es muy razonable que quien directamente los origina, el expropiante, cargue con la responsabilidad de los mismos e indemnice al que tiene que sufrirlos. Es decir, que, independientemente del pago del justo precio por la cosa que se expropia, debe satisfacer el expropiante el importe de los daños o perjuicios causados a consecuencia del acto expropiatorio". (C)

Después de todo, el expropiado realiza una serie de erogaciones en aras del interés colectivo y no es justo que el Estado no lo reconozca y se limite a indemnizarle solamente por el valor del bien expropiado.

Según Brewer Carías, el ideal en lo que se refiere a la indemnización, es que el propietario ni quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación. (61) Pero la Constitución y la Ley de Expropiación son muy claras en este sentido. También hay que tener en cuenta que esta ley fué promulgada hace más de cincuenta años y posiblemente en esa fecha el valor catastral y el valor comercial de los predios -- era similar. De acuerdo con Fernández del Castillo, la razón fundamental para establecer el valor fiscal fué evitar dilaciones procesales en la valorización del bien. (62)

En virtud de que la ley de la materia adolece de normas que regulen el procedimiento expropiatorio y de la carga de trabajo de la Administración Pública, fácilmente pueden transcurrir varios años desde la fecha en que se publica el Decreto -- Expropiatorio hasta que el afectado intente el último recurso. -- Así es que no veo razón de ser, en la actualidad, de la manera en que se fija la indemnización. Por otro lado, el valor catastral del bien se adecúa al momento en que se publicó el respectivo Decreto y no se toma en cuenta la fecha en que se paga, la cual generalmente es años más tarde.

Además de lo anterior, también deben tomarse en cuen-

ta todos los daños y perjuicios que se causen al expropiado como; búsqueda y traslado a otra vivienda, en caso de que habite en el predio expropiado, por cesación y traslado de industrias y comercios, pérdida de clientela, etc.

Pienso que ésto es difícil de determinar, pero la indemnización podría incluir una cantidad adicional para estos -- rubros y tratar de evitar dañar lo menos posible el patrimonio del afectado.

"El expropiante infiere un daño patrimonial al expropiado, a consecuencia de la demora del pago y otro, también, -- cuando se desvaloriza la moneda entre la fecha a la cual se justipreció el bien y aquella en que se abona ese justiprecio, toda vez que la unidad monetaria en que percibe la indemnización, aunque nominalmente idéntica, tiene un valor económico menor -- que la unidad en que se practicó el avalúo". (63)

La valorización del daño debe hacerse por la comparación entre el estado anterior del patrimonio, y el estado posterior, la diferencia entre ambos debe ser el monto de la indemnización. Hay que tener en cuenta que la valorización es a base del patrimonio de quien sufre el daño y no de lo que adquiere el expropiante. (64)

En cada caso expropiatorio se causan daños y perjuicios diferentes porque cada expropiación es distinta; en todos y cada uno de ellos, el expropiado los sufre de una u otra manera y nunca se los reconocen, y esto se parece realmente muy in-

justo. Por lo tanto, la indemnización debería comprender además del valor del bien, una suma adicional que en verdad representara los daños y perjuicios que el expropiado sufre.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido esto al señalar que:

"El artículo 27 constitucional, no establece que se tomen en cuenta los daños y perjuicios al fijar el monto de la indemnización, pero tampoco lo prohíbe, se limita sólo a estatuir cuál deberá ser la base imprescindible de la cantidad que se señale como indemnización, en esto consiste la garantía individual que al respecto consagra, sin perjuicio de que el legislador ordinario pueda proveer en beneficio de los individuos otras circunstancias para el señalamiento del monto de la indemnización, pero si no lo hace y se dispone en un decreto expropiatorio, que se indemnice al afectado con el valor fiscal y un tanto por ciento más, no puede concluirse que el decreto respectivo viole el citado artículo 27". (65)

4.6.3 FIN DE LA INDEMNIZACION.

Hemos visto que la indemnización constituye un elemento esencial de la expropiación, pero ¿en qué se traduce finalmente?

Sabemos que quien sea expropiado tiene derecho a recibir la correspondiente indemnización, que su patrimonio se ve afectado por el acto primero y que trata de resarcírsele mediante el segundo. El objeto de la indemnización es, como dice Fleiner (66) restablecer el equilibrio entre la situación e-

condmca anterior y la posterior del expropiado.

Así que, en virtud de la expropiación, un derecho -- real, el derecho de propiedad que se tiene sobre el bien, se -- convierte en un derecho personal a recibir la indemnización. - Para estar de acuerdo con quienes opinan que la expropiación es una conversión de derechos (67) de esta naturaleza, es preciso que el patrimonio permanezca inalterado. Es decir, que la - sustitución que se opera gracias a la expropiación sea real, -- sea equitativa; que no cause un daño o menoscabo en el patrimonio del expropiado. Para que esto suceda es menester no sólo - una justa valoración del bien sino la consideración de daños y perjuicios que se irrogan al expropiado.

NOTAS

- 1.- ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Op. Cit. p.20
- 2.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.316
- 3.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.595
- 4.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUDARRAMA. Op. Cit. - p.736
- 5.- Ibídem. p.873
- 6.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.316
- 7.- RODRIGUEZ MORO, Nemesio. La Expropiación Forzosa. Imp.- Provincial de Vizcaya, Bilbao, 1953. p.71
- 8.- Ibídem. p.77
- 9.- Ibídem. p.77
- 10.- LOMBANA, Eduardo. Op. Cit. p.58
- 11.- FRAGA, Gabino. Op. Cit. p.385
- 12.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p.263
- 13.- CHIOVENDA, Giuseppe. "Acerca de la Naturaleza de la Expropiación Forzosa". Revista General de Derecho y Jurisprudencia, Vol. II, 1931, México. p.565
- 14.- Ibídem. p.566
- 15.- Ibídem. p.568
- 16.- FRAGA, Gabino. Op. Cit. p.383
- 17.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.317
- 18.- CORBO, Juan Carlos. "El Concepto de Utilidad Pública en la Expropiación". Boletín Judicial. Año XII, No. 119, Mayo, 1972, Provincia del Chaco. p.35
- 19.- BURGUA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimonovena Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985. p.468
- 20.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expro-

piación. Segunda Edición, Escuela Libre de Derecho, México, 1987. p.75

- 21.- *Ibídem.* p.75
- 22.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.656
- 23.- *Ibídem.* p.738
- 24.- *Ibídem.* p.874
- 25.- BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p.470
- 26.- Citada por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.319
- 27.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.589
- 28.- *Ibídem.* p.564
- 29.- *Ibídem.* p.1019
- 30.- *Ibídem.* p.1248
- 31.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p.265
- 32.- *Ibídem.* p.265
- 33.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.320
- 34.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.814
- 35.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p.268
- 36.- CANASI, José. Op. Cit. p.30 y sigs.
- 37.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.1043
- 38.- *Ibídem.* p.726
- 39.- *Ibídem.* p.516
- 40.- RODRIGUEZ, Nemesio. Op. Cit. p.81
- 41.- ALVAREZ GENDIN, Sabino. Op. Cit. p.79
- 42.- FRAGA, Gabino. Op. Cit. p.387
- 43.- *Ibídem.* p.388

- 44.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op. Cit. p.93
- 45.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.126
- 46.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.117
- 47.- *Ibidem.* p.797
- 48.- *Ibidem.* p.1043
- 49.- *Ibidem.* p.816
- 50.- *Ibidem.* p.825
- 51.- *Ibidem.* p.1661
- 52.- *Ibidem.* p.875
- 53.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p.276
- 54.- BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p.475
- 55.- ENCICLOPEDIA SALVAT. Diccionario. Tomo X, Salvat Editores, S. A., Barcelona, 1971. p.2741
- 56.- GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO. Tomo XV, Durván, S. A., de Ediciones, Bilbao, 1917. p.685
- 57.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.814
- 58.- TENA RAMIREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México, 1808 -1983. Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., - México, 1983.
- 59.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p.271
- 60.- RODRIGUEZ MORO, Nemesio. Op. Cit. p.176
- 61.- BREWER CARIAS, Allan Randolph. La Expropiación por Causa de Utilidad Pública. Universidad Central de Venezuela, -- Facultad de Derecho, Caracas, 1966. p.187
- 62.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op. Cit. p.91
- 63.- RABINOVICH, Héctor. "Jurisprudencia Reciente Sobre Expropiación; La Desvalorización de la Moneda." Jurisprudencia Argentina. Serie Moderna, Año XXI, No. 282, Octubre 1959, Buenos Aires.

- 64.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op. Cit. p.87
- 65.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. --
p.1248
- 66.- Citado por RODRIGUEZ MDRO, Nemesio. Op. Cit. p.79
- 67.- BREWER CARIAS, Allan Randolph. Op. Cit. p.148
En el mismo sentido;
-BIELSA, Rafael. "Régimen Jurídico de la Expropiación". -
La Ley. Tomo 118, Mayo, 1965. Buenos Aires. p.2 y
-VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.58

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

1.- TRAMITACION DEL EXPEDIENTE.

El procedimiento comienza cuando el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda, tramita el expediente de expropiación. Dicho expediente debe integrarse del estudio acerca de las posibilidades que tiene el bien que se pretende expropiar de satisfacer la necesidad colectiva existente. En él deben basarse para concluir la fundamentación y la motivación de la expropiación, es decir, son las razones que el Estado aduce para llevar a cabo la expropiación y la autenticidad de ellas son las que dan por resultado la procedencia o improcedencia de la aplicación del supuesto legal de la utilidad pública al caso concreto afectando la legalidad del acto.

"La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio jurisprudencial de que las autoridades expropiatorias no solamente deben invocar una causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate". (1)

"...tratándose de una obra de utilidad pública, la autoridad, antes de decretar la expropiación, debe de justificar esa utilidad, y sólo con esa justificación es legal la ocupación de los bienes ajenos, ya que no basta la simple afirmación de la autoridad responsable sin que esté apoyada en -- prueba alguna y que si las autoridades responsables no demuestran que existe la causa de utilidad pública en que se basa la expropiación, proceda conceder el amparo contra ésta..." (2)

2.- DECLARATORIA DE EXPROPIACION.

2.1 PUBLICIDAD Y NOTIFICACION.

Una vez determinado esto, el Ejecutivo Federal hace la declaratoria respectiva (Art. 3. Ley de Expropiación). Esta declaratoria se hace mediante acuerdo que se publica en el Diario Oficial de la Federación y debe ser notificado personalmente a los interesados. Cuando se ignore el domicilio de éstos, una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, surtirá efectos de notificación personal. --- (Art. 4. Ley de Expropiación)

2.2 REFRENDO.

Dicho acuerdo debe ser refrendado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento que corresponda para que tenga

validez. (Art. 92 de la Constitución) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que;

"... Los acuerdos expropiatorios dictados - en los casos concretos, si deben ser referendados por los Secretarios del ramo afectado beneficiado por la expropiación, por que 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, los cuales corresponden específicamente a alguno de los ramos del Gobierno el que tenga a su cargo satisfacer la necesidad pública de que se trate..." (3)

3.- NO AUDIENCIA.

Hasta este momento es que el afectado tiene conocimiento del acto expropiatorio. Algunas personas piensan que la opinión del particular debe tomarse en cuenta, que se le debe oír previamente. Incluso opinan que este procedimiento es contrario al Artículo 14 Constitucional y que se viola la garantía de previa audiencia por él consagrada, que tiene que seguirse un juicio para poder privar a un particular de sus bienes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado diferentes razones en diferentes ocasiones para aclarar esta aparente contradicción mencionando que el Artículo 14 de la Constitución establece una regla general y el procedimiento expropiatorio constituye una regla especial, que la expropiación implica un acto de soberanía y, por lo tanto, no es aplicable -

el artículo 14 constitucional, que además, la Constitución no -
señala como requisitos la audiencia previa del particular; que
la Ley de Expropiación es de orden público y finalmente que da-
da la urgencia que a veces se requiere para satisfacer la necesi-
dad colectiva, no sería posible agotar un juicio previamente;
veamos esas tesis:

"En materia de expropiación no rige la ga-
rantía de previa audiencia consagrada en el
artículo 14 de la Constitución Federal, por
que ese requisito no está comprendido entre
los que señala el artículo 27 de la propia
Carta Magna y no puede admitirse que exista
contradicción entre las disposiciones conte-
nidas en ambos preceptos por ser evidente -
que el primero de ellos establece una regla
general para derechos subjetivos, mientras
que el segundo, reserva garantías sociales -
que por su propia naturaleza, están por en-
cima de los derechos individuales a los que
restringe en su alcance liberal, en térmi-
nos del Artículo 10. de la propia Ley Funda-
mental". (4)

"El Artículo 27 constitucional sólo requie-
re para que pueda efectuarse la expropia-
ción, que sea motivada por utilidad pública
y que medie indemnización, por lo que si la
expropiación se produce por un acto de sobe-
ranía y por ello no es indispensable la au-
diencia del que va a ser expropiado, es in-
dudable que el expediente de la expropiación
no constituye un juicio propiamente tal, en
el que, por virtud de lo establecido en el
artículo 14 constitucional, deban cumplirse
las formalidades esenciales del procedimien-
to ordinario que se sigue ante los tribuna-
les previamente establecidos". (5)

"En materia de expropiación no rige la ga-
rantía 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, - si 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 trate, la garantía antes expresada, y a mayor abundamiento deberse, 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". (6)

"El artículo 27 de la Constitución Federal no sujeta la expropiación al requisito de - previa audiencia, sin que sea valedero el - argumento en el sentido de que el artículo no contiene la excepción de dicha garantía - ni tampoco puede decirse que porque esté -- consagrada en el artículo 14 no era necesario que el constituyente la repitiera en el 27, pero que debe respetarse para no violarla. Existen leyes de orden público, como - es el caso de la propia Ley de Expropiación y en las que se fijan impuestos, que no con - signan la garantía de previa audiencia y ello es debido a que por la materia que tratan, que es de orden público, y por la im - portancia de que dichas leyes puedan apli - carse de inmediato sin trabas de ninguna - clase, se ha considerado que no pueden con - tener dicha garantía de previa audiencia y así lo consideró el constituyente, ya que - ni al establecer los requisitos ni el proce - dimiento para la expropiación, la señaló. - Por ello, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Expropiación de 1936, tampoco estableció que sea necesaria la previa au -

diencia para los casos de expropiación" (7)

"Si bien es cierto que el Artículo 14 constitucional establece en general la garantía de audiencia previa, no hace referencia expresa a su vigencia en materia legislativa, y ha sido esta Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto, con algunas limitaciones, entre las que se encuentran precisamente la expropiación. En efecto, haciendo un análisis más detenido de la garantía de audiencia que 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 sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables, y cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, concederle 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 expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados, y se les dé oportunidad de defenderse en todos aquéllos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. Sin embargo, para no dejar sin aclaración algunas importantes cuestiones que se suscitan en torno a la garantía de audiencia, es menester hacer una breve aunque sustancial mención de las bases sobre las que opera dicha garantía de los supuestos que condicionan su vigencia como institución tutelar de los derechos fundamentales que la Constitución Federal reconoce y consagra. El primero de esos supuestos, que viene siendo una condición "sine qua non", es el de que exista un derecho del que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos ..." Y por último, un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones-

del artículo 14 que la reconocen y consa -- gran, no estén modificadas por otro precep- to de la Constitución Federal, como aconte- ce en el caso de las expropiaciones por cau- sa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en - las que, como se ha establecido jurisprudén- cialmente, 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 seña- lan, al mismo tiempo, los límites en su a-- plicación". (8)

Es González Pérez quien nos dá la justificación doc - trinaria de este procedimiento. "En un régimen administrativo, las pretensiones de los sujetos en el campo de las relaciones - jurídico-administrativas, no se satisfacen, normalmente, a travé- s de la fórmula procesal. La consagración de aquel régimen - implica el reconocimiento de dos importantes privilegios, que - se conocen con los nombres de privilegio de la decisión ejecuti- va y privilegio de la acción de oficio. Estos privilegios dis- pensan a la administración pública de acudir a la fórmula proce- sal para satisfacer sus pretensiones, al mismo tiempo que impo- nen a los particulares la necesidad de acudir ante la propia ad- ministración a hacer valer las suyas. El sistema administrati- vo supone una posición privilegiada de la administración "exor- bitante del derecho común", que lleva consigo; a) la innecesari- dad de que la administración incoe un proceso de cognición o declaración para que se reconozcan las situaciones jurídicas -- que trata de imponer al particular. La administración pública- no necesita de una sentencia para que se reconozcan y definan -

sus derechos; puede dictar decisiones que son ejecutivas, éstas, que deben cumplirse. Consecuencia de este privilegio --llamado en la doctrina francesa prealable-- es que, normalmente, es el particular afectado por la decisión administrativa el que --tiene que acudir como demandante a la vía procesal para, a través del oportuno proceso de cognición, hacer ejecutivos los derechos desconocidos por la administración. b) Por otro lado, --la administración tampoco tiene necesidad de incoar un proceso de ejecución para que lo mandado en sus decisiones sea cumplido. Existe la posibilidad de la ejecución coactiva del acto administrativo; las propias autoridades administrativas pueden utilizar los procedimientos administrativos de ejecución en caso de resistencia por parte de los sujetos obligados". (9)

Cabe preguntarse aquí, si en México sería posible o --que tan efectivo sería que la autoridad tratara de llegar a un acuerdo con el particular en el que éste le transmitiera "amistosamente" la propiedad del bien en cuestión, a aquélla y así --evitar llegar al extremo de la expropiación. En primer lugar, --no creo que ésto diera resultado en virtud de que pienso que en la práctica las autoridades no tramitan el expediente previo --con la suficiente anticipación y minuciosidad, en segundo lugar a la autoridad le conviene indemnizar según el valor catastral, el cual sería inadmisiblemente voluntariamente por el particular en virtud de estar alejados de la realidad, en tercer lugar, opino que la expropiación es una vía rápida y fácil para que el Esta-

do se haga de bienes, usando su autoridad, es decir, si en o --
tros países se evitan trámites burocráticos con el acuerdo amis-
toso, creo que en México, éstos se provocarían, haciéndose el -
trámite mas tardado; en cuarto lugar, en la expropiación el par-
ticular tiene la ventaja de poder reclamar el bien si éste no -
fué destinado a satisfacer la necesidad que provocó la expro --
piación dentro del término de cinco años o fué destinado a otro
fin, es decir, puede reclamar la reversión.

Creo que tambien cabría preguntarse respecto de que-
la legislación contemplara dos procedimientos diferentes según-
se tratara de satisfacer una necesidad urgente o no. Opino nue-
vamente en sentido negativo. Pienso que esto crearía confusión
y la autoridad aduciría que se trata de una o de otra y el par-
ticular no tendría nada que hacer. Además, si existiendo un so-
lo procedimiento la ley tiene tantas lagunas, como veremos más-
adelante, no creo que a la autoridad le interese regular dos ti-
pos diferentes de ellos puesto que aprovecha invariablemente el
silencio de la ley a su favor, ocasionando numerosos problemas-
y malestares a los administrados.

4.- IMPUGNACION.

Cuando el propietario afectado esté en desacuerdo con
la declaratoria de expropiación, puede interponer contra ésta,-
el recurso administrativo de revocación, dentro de los quince -
días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo (Art. 5o.

de la Ley de Expropiación). Este recurso de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya tramitado el expediente de expropiación. (Artículo 60. de la Ley de Expropiación).

Villalobos Olvera precisa que "revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente y que tiene como característica el que deja sin efectos jurídicos a un acto que fué emitido cumpliendo con todos los requisitos legales, pero que con posterioridad a su origen ha dejado de coincidir con el interés público que hubo de satisfacer deviniendo así en inoportuno. Por medio de este recurso de revocación, los particulares afectados impugnan la validez del procedimiento y del acto expropiatorio pues es muy difícil que quince días después de haberse hecho la declaratoria, el acto se haya tornado inoportuno. Se trata, propiamente, de un recurso administrativo de "Reconsideración" o "Reposición", que puede definirse como el medio legal de impugnación interpuesto ante la misma autoridad que dictó el acto lesivo al particular, con objeto de que lo reforme, modifique o anule". (10)

Más importante que su denominación pienso que es lo relativo al procedimiento para su interposición y seguimiento, los cuales fueron omitidos por el legislador. La Ley de Expropiación no señala nada al respecto. Pienso que esto es realmente grave puesto que ni siquiera exige un término a la autoridad para resolver, mucho menos la forma en que deba sustanciarse. En la práctica, ésto es peor porque desgraciadamente se traduce

en años en los que el particular no sólo tiene que enfrentarse a un trámite no regulado específicamente sino que su derecho -- permanece en la incertidumbre pues no es suyo ya el bien, y la autoridad está reconsiderando su actuación.

He aquí una necesidad de reformar la legislación a -- fin de evitar esta gran incongruencia que me parece muy obvia. -- Si no hay lugar a escuchar previamente a los particulares afectados y una de las razones de mas peso es la urgencia de satisfacer la necesidad colectiva existente, ¿Cómo es posible que la tramitación de este simple recurso, que debería ser ágil sea -- tan lenta?

Posiblemente la no regulación de requisitos o reque -- rimientos que deban cumplirse para su tramitación, fué darle -- más libertad al particular para su defensa, sin embargo ésto es muy poco probable porque la Ley de Expropiación en general es -- muy escueta, lo que indirectamente refleja poco interés del le -- gislador de proteger los derechos de los particulares en esta -- materia, sobre todo teniendo en mente que han pasado más de cin -- cuenta años de su promulgación y nunca ha dejado de aplicarse. -- Además, en nada restringiría la libertad de actuación de los a -- fectados si la Ley de Expropiación estableciera la obligación -- de la autoridad expropiante de resolver dentro de un término es -- pecífico inaplazable, el recurso de revocación que en su caso -- se interpusiera.

5.- OCUPACION.

Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación o cuando éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación se trate. (Artículo 7o. de la Ley de Expropiación). Como veremos en el siguiente numeral, ésto tiene sus excepciones.

5.1 SUSPENSION.

Como vimos en el numeral precedente, interpretándolo a contrariu sensu, la interposición del recurso de revocación suspende la ocupación del bien expropiado. Esta es la regla general, veremos ahora cuándo la suspensión no opera. El Art. 8o. de la Ley de Expropiación señala que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del Artículo 1o. de la propia Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate.

Como vimos anteriormente, el Artículo 1o. de la Ley de Expropiación señala las causas de utilidad pública, y concretamente dichas fracciones establecen: "V La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y los pro

cedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas," "VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública," "Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad".

La urgencia que implican los casos contemplados en dichas fracciones justifican plenamente la no suspensión del procedimiento.

6.- CONTROVERSIA RESPECTO AL MONTO DE LA INDEMNIZACION.

En el capítulo precedente estudiamos la manera que la Constitución Política y la Ley de Expropiación establecen para fijar el monto de la indemnización y vimos que éste será el valor fiscal que del bien figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. También vimos que si la propiedad tuviera un exceso de valor o un demérito en virtud de mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, el monto de la indemnización quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial (Artículo 100. de la Ley de Expropiación).

A continuación veremos como se procede en ese caso.

La autoridad expropiante consignará el monto de la indemnización ante el juez que corresponda. Este fijará a las --

partes un término de tres días para que designen sus peritos, -
apercibiéndolos de designarlos él mismo en rebeldía, si ellos -
no lo hacen. Igualmente les previene para que conjuntamente de-
signen un tercer perito para el caso de discordia y si no lo hi-
cieran lo designará el juez. (Art. 11 de la Ley de Expropiación -
ción).

No procederá ningún recurso contra el auto del juez -
que designe a los peritos.

Si alguno de los peritos renunciara, muriera o resul-
tara incapacitado, se hará nueva designación, por quien corres-
ponda, dentro del término de tres días. Cada parte pagará los
honorarios de su perito y ambas los del tercero. Los peritos -
deben rendir su dictamen en un plazo que no excederá de sesenta
días. En caso de que los peritos estuvieren de acuerdo en la -
fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de -
plazo fijará el monto de la indemnización; si hubiera desacuer-
do, llamará al tercero para que dentro del plazo que le fije, -
que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista-
de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del
término de diez días (Artículos 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley -
de Expropiación).

El plazo que la Ley de Expropiación fija a los peritos
para que rindan su informe es diferente para los de las partes-
y para el tercero en discordia. Para los primeros es de un má-
ximo de sesenta días y para el segundo de un máximo de treinta-
días. Pienso que el plazo debería ser el mismo para los tres -

peritos ya que no encuentro razón para esa diferencia. Cada uno debe rendir su dictamen con independencia de los otros dos. El plazo de sesenta días me parece excesivo.

Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no procederá ningún recurso. Se otorgará la escritura respectiva, la que deberá ser firmada por el interesado o por el juez en su rebeldía. (Art. 17 de la Ley de Expropiación.)

La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que nunca abarcarán un período mayor de diez años. (Art. 20 de la Ley de Expropiación)

Este plazo para el pago de la indemnización me parece excesivo en grado superlativo. Resulta que el particular no sólo sacrifica su propiedad en bien de la comunidad sino posiblemente su patrimonio íntegro. Creo que es suficiente con la simple expropiación como para que todavía la ley establezca ese -- plazo tan largo, que resulta otro verdadero castigo. El Estado cuenta con innumerables recursos para hacer frente a ello. Todo esto debería de tomarse en cuenta en el expediente previo -- que la entidad interesada debe llevar, pero no lo hacen, muchas veces ni siquiera se toman la molestia de investigar el nombre del futuro afectado, mucho menos en hacer, por lo tanto, la notificación personalmente. Se cometen aquí, verdaderos abusos y los más afectados son siempre la gente con menos recursos. Me parece un plazo máximo de cinco años bastante prudente. Tan --

bien pienso que el monto de la indemnización debería de ser por lo menos lo más cercano posible al valor comercial. Si la autoridad no actualiza el valor catastral de las propiedades es por su propia negligencia. No entiendo por qué el Estado cobra impuestos sobre el valor comercial del bien cada vez que un particular adquiere en propiedad un inmueble, y luego quiere pagar a valor catastral cuando él adquiere. Un particular adquiere un bien inmueble, causa impuestos calculados sobre el valor comercial del bien (el bien por supuesto valuado en las instituciones autorizadas por el propio Estado para ello) y los paga íntegramente en una sola exhibición y en efectivo.

¿Por qué la ley no contempla un porcentaje por los daños y perjuicios que la propia expropiación ocasiona a los particulares? ¿Por qué la ley no obliga a la autoridad expropiante a pagar intereses si van a pagar en ocho o diez años el valor catastral de la propiedad al momento en que se emitió el decreto expropiatorio? ¿Por qué los particulares afectados tienen que interponer amparo para que la autoridad expropiante resuelva el recurso de revocación? ¿Por qué la autoridad obliga a firmar a los expropiados convenios leoninos en donde se contemplan cláusulas que los comprometen a renunciar a derechos presentes, pasados o futuros que pudieran tener sobre dichos bienes?

Pienso que la expropiación por causa de utilidad pública es una institución muy seria, pero la falla de regulación de su procedimiento provoca que se cometan verdaderas arbitrariedades y abusos de los cuales ninguno de nosotros está exento y como el problema nace en la propia ley, es ahí donde debe ata carse.

7.- REVERSION.

7.1 CONCEPTO.

La reversión es para Canasi "el instituto por medio del cual el propietario expropiado puede reclamar el reintegro del bien si el mismo no es aplicado al objeto determinado por la ley, o no responde a los fines de utilidad pública que dieron origen a la expropiación". (11) Para Villalobos, "es el derecho que tiene una persona que ha sido privada de sus bienes por una expropiación, para que se le restituya en la propiedad de los mismos, si dentro del plazo que la ley fija no fueren empleados para los fines que justificaron la expropiación". (12) Esto es, cuando la autoridad expropiante, una vez llevada a cabo la expropiación no destina el bien al fin que provocó la expropiación, en el plazo que la ley le establece para ello, surge el derecho del afectado de solicitar que dicho bien vuelva a integrar su patrimonio. La Ley de Expropiación establece en su artículo 9o.: "Si los bienes que han originado una declara-

toria 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".

Hay que distinguir aquí dos situaciones distintas. -- En la primera, la autoridad expropiante no le dá al bien expropiado ningún destino. El bien expropiado simplemente permanece en el "abandono". En este caso es necesario que transcurra el plazo de cinco años establecido en la ley.

La segunda hipótesis es que la autoridad expropiante dé al bien expropiado un fin diferente a aquél que motivó la expropiación. En este caso, puede solicitarse la reversión en -- cuanto el afectado tenga conocimiento de ello.

Nemesio Rodríguez (13) señala una tercera hipótesis; cuando aún ejecutadas las obras que exigieron la expropiación, resultase alguna parcela sobrante.

No creo que esta hipótesis proceda en nuestro sistema puesto que la ley no la contempla, aunque todo depende de las - circunstancias del caso concreto. Es decir, de las medidas del predio, de las medidas de la obra realizada, de la superficie - de la "parcela" sobrante, etc.

Estamos de acuerdo con García de Enterría al afirmar que se trata de "la consecuencia de una *invalides sucesiva* - sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa, siendo relevante a tales efectos esta -- desaparición por el carácter cardinal que la causa presenta -- como destino a que se afecta el bien expropiado después de su expropiación, que hace, por ende, normal su consideración ex - post. Lo peculiar de esta invalidez es que sus efectos se producen ex nunc; es decir, que no condena la validez originaria con que la expropiación fué realizada. No hay, pues, anula -- ción de esta expropiación, sino mera cesación de sus efectos , la cual se habilita mediante una transmisión de signo contra - rio que se ha llamado expresivamente, desde la perspectiva ordinaria de la expropiación adquisitiva plena, reempción, o -- también reversión, retrocesión y, recientemente, sacando a pri mer plano la cesación del efecto expropiatorio, remisión de la expropiación". (14)

7.2 FUNDAMENTO.

El fundamento de la retrocesión es muy claro, es el mismo derecho de propiedad y de no ser privados de ella, sino por causa de utilidad pública, y por lo tanto, recuperarla cuando ésta no subsiste. "Se justifica este instituto administrativo porque el fundamento y límite del derecho de expropiación se encuentra en la causa de utilidad pública. Los bienes deben -- quedar ligados al fin que fué causa de la expropiación, si se -

desvían de esa finalidad cesa la causa y se extingue también el derecho de propiedad del beneficiado con la expropiación. Se trata también de garantizar el derecho de propiedad consagrada en el Art. 27 constitucional contra los abusos del poder público que, con el ejercicio indebido del derecho expropiatorio podría lucrar o perseguir fines diversos a los que el derecho le ha señalado". (15)

7.3 REQUISITOS.

¿Cuáles son los requisitos para poder ejercitar el derecho de reversión? No me refiero en este momento a los requisitos procedimentales para su tramitación y obtención sino a los presupuestos lógicos necesarios que deben concretarse previamente al procedimiento mismo de la reversión.

Según Muñoz Machado "el derecho de reversión como garantía opera necesariamente ex post de haberse producido válidamente la expropiación, ésta es siempre un antecedente lógico de aquel derecho sin el cual carece de razón su ejercicio. La operación expropiatoria se consumó íntegramente, ya que con anterioridad se formuló la declaración de utilidad pública, se acordó la necesidad de ocupación, justipreciados los derechos del particular y pagado y tomado posesión. El expediente estaría cerrado y completo". (16)

No estoy completamente de acuerdo con lo anterior. -

En primer lugar recordemos que existen dos casos diferentes que pueden conducirnos a la reversión; 1) la no afectación del bien al fin que dió causa a la declaratoria respectiva en un término de cinco años, y 2) la afectación del bien a un fin diferente - del que dió causa a la expropiación.

En el primer caso, simplemente hay que esperar el -- transcurso del tiempo. Si a los cinco años contados a partir - de que se notificó personalmente o se publicó por segunda oca - sión el decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Fede - ración, no se ha afectado el bien expropiado, procede la rever - sión del mismo. No importa si hubo o no ocupación o avalúo. -- Tampoco si se acordó el monto de la indemnización y la forma en que será pagada, o si ya se terminó de pagar. Algunas personas piensan que si ya se recibió el monto total de la indemnización la reversión es improcedente. Esto no es así, nada tiene que - ver una cosa con la otra. Tanto la indemnización como la reveg - sión son derechos del afectado y ambas fueron concebidas por la mente del legislador con absoluta independencia una de la otra.

Tampoco importa si en el momento de acordarse la in-- demnización se condicionó el pago de ésta a renunciar a la re - versión, porque esto es inválido. Sólo se requiere el simple - transcurso del tiempo, cinco años. CINCO AÑOS.

Cinco años se parece demasiado tiempo, sobre todo pa - ra satisfacer una necesidad colectiva. No encuentro ninguna ra - sión para un término tan espíio, pienso que un término de tres - años es suficiente. La expropiación es una medida extrema y de

bería suponer siempre urgencia. Siempre se expropia con un fin específico y determinado, la necesidad es actual y debería satisfacerse también con la misma diligencia y prontitud. Un término tan amplio fomenta el tortuquismo burocrático que tanto nos afecta. No se expropia a futuro, o por lo menos, no debería hacerse, sino a presente. No se expropia y luego se planifica y proyecta y después se buscan recursos. Nó. Todo eso debe hacerse antes, preverse en el expediente previo. El Estado debe planificar incluso cómo satisfacer las necesidades urgentes, proceder con cuidado y mesura porque la propiedad es algo muy valioso. Observo que el Estado tiene prisa y urgencia por expropiar; todo lo necesario para concluir con la declaratoria de expropiación se hace con una velocidad impresionante. ¿Para qué? ¿Para qué tanta urgencia? ¿Por qué tanta prisa por hacer se de bienes y luego ese celo de atesorarlos, cuando la Ley de Expropiación no establece término para resolver el recurso de revocación, establece un plazo máximo de diez años para pagar la indemnización y un término de cinco años para poder pedir la reversión del bien expropiado? ¿No debería ser al revés? Proceder con cautela y minuciosidad evitando cometer cualquier tipo de imprecisión, integrar debidamente el expediente previo, y hacer la declaratoria respectiva con la absoluta seguridad de que se esté actuando "correctamente" y luego darle celeridad al procedimiento de impugnación, al pago de la indemnización y al procedimiento de reversión ¿por qué esa desidia de las autoridades para resolver?

En el segundo caso, cuando la autoridad dió al bien - expropiado un fin distinto a aquel que lo motivó, el expropiado puede pedir la reversión inmediatamente, en cuanto tenga conocimiento de ello.

¿Qué sucedería si efectivamente, el bien expropiado - fuese destinado al fin que originase la expropiación y este fin fuera temporal, es decir, que la finalidad quedase cumplida, satisfecha la necesidad? ¿Procedería la reversión si el bien ya no fuere necesario?

Según Santiago Petracchi, sí, porque si de admitieralo contrario el expropiado podría cumplir con el destino previsto por un tiempo, como un medio de "legalizar" el cambio de destino posterior. (17)

Según Canasi, si se cambia el destino al bien al poco tiempo o dentro de un tiempo que pueda considerarse razonable - para dudar de la seriedad de la causa expropiatoria, puede deducirse la retrocesión. (18)

Pero Lucio Vallejo afirma que "aún cuando el destino se cumpla temporariamente, la finalidad está cumplida y no procede la retrocesión porque la temporariedad resulta de circunstancias sobrevinientes y ajenas a la voluntad del expropiante, - lo que lleva al agotamiento de la finalidad expropiatoria". (19)

La Ley de Expropiación no señala nada al efecto.

Yo pienso que si el bien expropiado no se requiere más

porque la necesidad que provocó la expropiación quedó satisfe -
cha, es procedente la reversión, porque la razón de ser de la -
expropiación fué que el Estado necesitaba ese bien para cubrir -
una necesidad que ahora ya no existe, por lo tanto nace el de -
recho para el expropiado de poder reclamar ese bien, puesto que
ahora el Estado no tiene razón para tener dicho bien.

7.4 LEGITIMACION.

¿Quién puede pedir la reversión? La Ley de Expropia -
ción habla del propietario afectado, yo opino que también debe -
ría señalar a los causahabientes de aquél puesto que es un dere -
cho que nace de un bien que se encontraba en el patrimonio del
afectado y si el afectado tenía la posibilidad de recuperarlo, -
también deben tenerlo sus causahabientes.

7.5 MONTO A DEVOLVER.

Una vez declarada procedente la reversión, ¿Cuál es -
la cantidad de dinero que el expropiado debe entregar al expro -
piante en virtud del pago que éste recibió por concepto de in -
demnización? ¿Debe hacerlo? La Ley de Expropiación es omisa -
a este respecto. Tampoco señala la manera en que debe proceder
se para solicitar y tramitar la reversión.

Las opiniones están divididas. Santiago Petracchi, -
(20) y Villegas (21) opinan que el expropiado debe devol -

ver la misma cantidad que recibió, e incluso agregan que no deberá satisfacer intereses sobre la suma a abonar porque quedan compensados con los frutos producidos o que pudo producir el bien.

Rodríguez estima, por el contrario, que el bien objeto de la petición de reversión ha de tasarse por lo que en realidad valga cuando tiene lugar la reversión,

La reversión no es una anulación de la transmisión -- por la que la cosa pasó del expropiado al expropiante. Se trata de una nueva transmisión. (22)

Yo me adhiero a la opinión de Santiago Petracchi y a la de Villegas. No veo por qué el bien ha de tasarse por lo que en realidad vale si la autoridad expropiante no lo hizo al momento de determinar el monto de la indemnización. Pero si así lo hubiera hecho, pienso que de todas maneras debería devolver la misma suma que recibió en virtud de que fué el expropiante quien no satisfizo la necesidad que provocó la expropiación, no importa la causa o razón que haya tenido para ello. Tampoco me parece relevante si la necesidad colectiva no subsistió, o la autoridad expropiante se vió imposibilitada para afectar al bien. Lo que importa es que el bien no fué afectado para cumplir con el fin que motivó la expropiación y no por ello, el expropiado devolverá el valor comercial del bien. No se trata de un contrato de compra-venta. Es un derecho que tiene el expropiado. La autoridad debería incluso resarcir al expropiado por los daños, perjuicios y malestares que le oca -

siona.

La Ley de Expropiación tampoco señala la forma ni los plazos en los que el expropiado podrá devolver la suma de dinero, ni tampoco quien los fijará, en su caso. Porque lo lógico es que el expropiado también los tenga en el caso de reversión.

Como hemos visto, la Ley de Expropiación tiene muchas lagunas que afectan considerablemente al expropiado, por lo --- cual opino que debería ser objeto de una revisión total.

NOTAS

- 1.- BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p.471
- 2.- GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. Op. Cit. - p.1019
- 3.- Ibídem. p.1440
- 4.- Ibídem. p.1690
- 5.- Ibídem. p.817
- 6.- Ibídem. p.875
- 7.- Ibídem. p.1647
- 8.- Ibídem. p.1438
- 9.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Op. Cit. p.508
- 10.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.73
- 11.- CANASI, José. "La Retrocesión en la Expropiación Pública y la Ley Nacional 13264". La Ley. Enero-Febrero-Marzo 1964, Buenos Aires. p.1
- 12.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.75
- 13.- RODRIGUEZ MORO, Nemesio. Op. Cit. p.367
- 14.- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. p.140
- 15.- VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. Op. Cit. p.76
- 16.- MUÑOZ MACHADO, Santiago. Expropiación y Jurisdicción. -- Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976. p.24
- 17.- PETRACCHI, Enrique Santiago. "De la Retrocesión". Lecciones y Ensayos. No. 24, 1962, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, p.47
- 18.- CANASI, José. Op. Cit. p.4
- 19.- VALLEJO, Eduardo Lucio. "Retrocesión". Revista Procesal.

Año 4, Núm. 4, 5 y 6, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1975, México. p.282

- 20.- PETRACCHI, Enrique Santiago. Op. Cit. p.48
- 21.- VILLEGAS, A. Walter. Expropiación por Causa de Utilidad Pública. Federación Argentina de Colegios de Abogados. Instituto Argentino de Estudios Legislativos, Buenos Aires, -- 1939. p.445
- 22.- RODRIGUEZ MORO, Nemesio. Op. Cit. p.369

CONCLUSIONES.

1. La expropiación es un acto administrativo en virtud del cual el Estado adquiere la propiedad de bienes de particulares por razones de utilidad pública y mediante indemnización.
2. La propiedad tiene una función social que justifica su existencia, por lo tanto, el Estado en ejercicio de su potestad de imperio puede privar a un particular de ella para realizar un fin público, mediante indemnización.
3. Son expropiables los bienes muebles, inmuebles y los derechos, pero en última instancia la expropiación siempre tiene por objeto un derecho ; la propiedad.
4. No existe una definición de utilidad pública. Se trata de un concepto cambiante y de mayor amplitud cada vez, sin embargo, podemos decir que implica mejoramiento y desarrollo para la colectividad al satisfacerse una necesidad pública.
5. La indemnización es la cantidad de dinero que el expropiante debe pagar al expropiado con motivo de la expropiación.
6. La utilidad pública y la indemnización son los requisitos que debe observar la autoridad expropiante en toda expropiación para que ésta sea constitucional, es decir, protegen la propiedad, limitando así todo acto expropiatorio.

7. La Ley de Expropiación resultó obsoleta y fuera de la realidad en todo lo relativo a la indemnización ; la manera para calcularla, la no contemplación de daños y perjuicios que se irrogan con el acto mismo y, con la manera y plazo para pagarla.
8. La Ley de Expropiación regula muy pobremente el procedimiento expropiatorio, existiendo verdaderas lagunas que lesionan gravemente los intereses de los afectados, debido principalmente a la falta de término para resolver el recurso de revocación y a la falta de plazo para determinar el monto de la indemnización.
9. La Ley de Expropiación necesita ser actualizada y regular con precisión tanto el procedimiento expropiatorio como el de reversión ya que éste último simplemente es mencionado en la misma.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983

AGRUPACIONES PATRONALES Y OTRAS. Recopilación de Escritos y - y Declaraciones con Motivo del Proyecto de la Ley de Expropiación. México, 1936

ALVAREZ GENDIN, Sabino. Expropiación Forzosa, su Concepto Jurídico. Editorial Reus, Madrid, 1928

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Ediciones de Palma, - Buenos Aires, 1956

BIELSA, Rafael. "Regimen Jurídico de la Expropiación". La -- Ley, Tomo 118, Mayo 1965, Buenos Aires

BREWER CARIAS, Allan Randolph. La Expropiación por Causa de - Utilidad Pública. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1966

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982

BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimo Novena - Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985

CANASI, José. "La Retrocesión en la Expropiación Pública y La Ley Nacional 13264". La Ley, Enero-febrero-marzo 1964, Buenos Aires

CANASI, José. Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública. Editorial La Ley, Buenos Aires, 1967

CASTAN TOBEÑAS, José. Derecho Civil Español, Común y Foral. - Décima Edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1964

COMISION NACIONAL PARA LA CELEBRACION DEL SESQUICENTENARIO DE LA PROCLAMACION DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL Y DEL CINCUENTENARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1960

CONGRESO DE LA UNION. CAMARA DE DIPUTADOS. L LEGISLATURA. -- Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Cons

tituciones. Segunda Edición, Manuel Porrúa, S. A., México, -- 1978.

CORBO, Juan Carlos. "El Concepto de Utilidad Pública en la Expropiación". Boletín Judicial. Año XII, No. 119, Marzo, 1972 Chaco

CHIOVENDA, Giuseppe. "Acerca de la Naturaleza de la Expropiación Forzosa". Revista General de Derecho y Jurisprudencia. -- Vol. II, 1931, México

CHURRYFFET CHEMOR, Emilio. "Derecho Administrativo". Introducción al Estudio del Derecho Mexicano. U.N.A.M., México, 1982

DUBLAN, Manuel y José Ma. LOZANO. Legislación Mexicana. Edición Oficial. Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp. México, 1887

ENCICLOPEDIA SALVAT. DICCIONARIO. Salvat Editores, S. A., -- Barcelona, 1971

FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expropiación Segunda Edición, Escuela Libre de Derecho, México, 1987

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimosegunda Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1982

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Artes Gráficas Iberoamericanas, S. A., Madrid, 1957

GARCIA OVIEDO, Carlos y Enrique MARTINEZ USEROS. Derecho Administrativo. Novena Edición, Artes Gráficas Iberoamericanas, S. A., Madrid, 1968

GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio. Los Convenios Expropiatorios. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1979

GONZALEZ PEREZ, Jesús. "Expropiación Forzosa y Jurisdicción". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año VIII, Nos. 22-23, Enero-agosto 1975, México

GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO. Durván, S. A. de Ediciones, Bilbao, 1917

GUERRERO LARA, Enrique y Ezequiel GUADARRAMA. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. U.N.A.M. México, 1985

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad. Editorial José M. Cajica - Jr., S. A., México, 1971

LOMBANA, Eduardo. "La Expropiación Forzosa en Panamá". Lex.-Colegio Nacional de Abogados, Segunda Epoca, Año 1, No. 2, --- Sept.-Dic., 1975. Panamá

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Expropiación y Jurisdicción. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976

ORTIZ ORTIZ, Eduardo. "Limitaciones Expropiatorias y Limitaciones de Interés Social". Revista Judicial. Corte Suprema de Justicia, Año IX, No. 32, Marzo, 1985. San José

OYHANARTE, Julio. La Expropiación y los Servicios Públicos. - Editorial Perroy, Buenos Aires, 1967

PETRACCHI, Enrique Santiago. "De la Retrocesión". Lecciones y Ensayos. No. 24, 1962, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires

RABINOVICH, Héctor. "Jurisprudencia Reciente sobre Expropiación; La Desvalorización de la Moneda". Jurisprudencia Argentina. Serie Moderna, Año XXI, No. 282, Octubre 1959, Buenos Aires

RODRIGUEZ MORO, Nemesio. La Expropiación Forzosa. Imp. Provincial de Vizcaya, Bilbao, 1953

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décimotercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1983. Décimosegunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México-1983

VALLEJO, Eduardo Lucio. "Retrocesión". Revista Procesal. Año 4, Núms. 4, 5 y 6, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1975, México

VILLALOBOS OLVERA, Rogelio. "La Expropiación por Causa de Utilidad Pública". Lecturas Jurídicas. No. 2, 1964, México

VILLARROEL SANDOVAL, Carlos. "La Nacionalización de la Banca Privada en México". Revista de la Facultad de Derecho. Año IV, No. 16, Mayo-Julio, 1983, México

VILLEGAS, A. Walter. Expropiación por Causa de Utilidad Pública. Federación Argentina de Colegios de Abogados. Instituto Argentino de Estudios Legislativos. Buenos Aires, 1939

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Derecho Administrativo. Editorial Tea, Buenos Aires, 1956

ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente (1856 - 1857). El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1956

BIBLIOGRAFIA NO CITADA.

ALFONSIN, Quintín. "La Regulación de las Expropiaciones y Nacionalizaciones desde el punto de vista del Derecho Internacional". Anuario Uruguayo de Derecho Internacional. 1962, Montevideo

BERCAITZ, Miguel Angel. "Compraventa y Expropiación". La Ley Tomo 106, abril-mayo-junio 1962, Buenos Aires

BRITO, Mariano R. "Acción de Expropiación Irregular". Revista de Derecho Público. No. 28, julio-diciembre 1980, Chile

CABANILLAS, Alfredo J. "Son Expropiables los Bienes del Dominio Público". Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Año XLVI-XLVII, Enero-Diciembre, 1982, Enero-Diciembre, 1983, Córdoba

CASADO IGLESIAS, Emiliano. "La Expropiación". Revista de Derecho Administrativo y Fiscal. Año IX, No. 25-26, Enero-Agosto, 1970, Galicia

CARUGNO, Pasquale. L'espropriazione Per Publica Utilita. 2a. - Guiffre, Milano, 1946

COMISION DE LEGISLACION EXTRANJERA. MINISTERIO DE JUSTICIA. - "Hispanoamérica. La Expropiación Forzosa en los Textos Constitucionales". Información Jurídica, No. 105, Febrero 1952, Madrid

COUTOUR, Eduardo J. "El Momento de la Expropiación". La Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración. Año XLVI, - No. 12, Diciembre 1946, Montevideo

D'ALESSIO, Francesco. Istituzione di Diritto Amministrativo - Italiano. 4a. Ed., Unione Tipografica Editrice, Toninosa, --- 1949

DALLARI, Adilson Abreu. Desapropiaciones para fines Urbanísticos. Forense, Río de Janeiro, 1981

DE LA FUENTE, Fernando. "La Expropiación y el Derecho de Propiedad Privada". El Economista. No. 76, Abril 1942, México

DROMI, José Roberto. "El Juicio de Expropiación y la Procedencia de la Perención de Instancia". Jurisprudencia Argentina. Año XXI, Tomo 3, 1969, Buenos Aires

FONSECA MUÑOZ, Rodolfo. "Responsabilidad del Poder Público -- por la Demora en la Expropiación". Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Año XLVII, No. 8, Agosto, 1949, - Montevideo

GARCIA MANTUFAR, Guillermo. "Expropiación de Propiedad Extranjera, Protección Diplomática y No Intervención". Revista del Foro. Colegio de Abogados de Lima. Enero-Junio 1969, Lima

GARCIA OLANO, Fernando. "Acerca de la Expropiación de Empresas de Servicio Público". La Ley. Tomo 40, 1945, Buenos Aires

GONZALEZ PAZ, José. "Consideraciones sobre los Fundamentos Económicos de la Valoración en Régimen Expropiatorio". Documentación Administrativa. No. 101-102, Madrid, 1966

LANZIANO, Washington. "Expropiación; Naturaleza y Efectos". - Revista de la Asociación de Escribanos de Uruguay. Tomo 60, - Nos. 9-10, Octubre, 1974, Montevideo

MARIENHOFF, Miguel S. "Expropiación por las Provincias de Bienes del Dominio Público de la Nación, situados en Territorio de Aquéllas". Revista Argentina de Ciencia Política. Año 1, - No. 1, Enero-Junio, 1960, Buenos Aires

OLIVERA, María Amelia. "La Retrocesión Integra Nuestro Ordenamiento Jurídico". Lecciones y Ensayos. No. 25, 1962-1963, - Buenos Aires

RIVERO, Jean. Le Regime des Nationalisations. Editions Techniques, París, 1948

SERRA PIÑAR, Antonio. La Expropiación Forzosa en los Modernos Textos Constitucionales. Estudios Dedicados al Profesor García Oviado. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Volumen I, Sevilla, 1954

WALLINE, Marcel. Traite Elementaire de Droit Administratif. - Gene Ed., Librairie Sirey, París, 1952

WEEKLY, James K. "Expropiación de Inversiones Multinacionales" Perspectivas Económicas. No. 20, Washington, D. C., 1977