

Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS

TESIS Que para obtener el título de LICENCIADO EN DERECHO presenta

JACINTO JUAREZ ROSAS



M-CO94571

Acatlán, Estado de México 1989





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

JOEL JUAREZ GARCIA.

¥

AURORA ROSAS ROMERO.

CON TODO EL AMOR Y RESPETO QUE LES PROFESA QUIEN LES DEBE TODO EN LA-VIDA, PORQUE GRACIAS A SU COMPRENSION, CONFIANZA, CARIÑO Y SACRIFICO, ME HAN PERMITIDO TERMINAR UNA ETAPA MAS DE MI FORMACION PROFESIONAL. ADEMAS POR HABERME ENSEÑADO - A SER HONRADO EN LAS ETAPAS DE LA-VIDA, COMO EL DE ABRIRSE PASO EN - LA MISMA POR UNO MISMO.

A MIS HERMANOS:

SOCORRO

JAVIER

ROSA

LUPITA (Q.E.P.D.)

EMILIO

EVANGELINA

GUILLERMINA

JESUS

MONICA

A MI SOBRINO:

ALEJANDRO

A MI FAMILIA:

POR SU GRAN APOYO TOTAL.

A MIS AMIGOS:

ANGELICA JUAREZ TENORIO

ALFONSO CERON DOMINGUEZ

BENITO ALBA ZENTENO

MARIO FLORES GARCIA

CARLOS VIVEROS GUTIERREZ

OSCAR VIDAL MARTINEZ MENDOZA

SERGIO PALACIOS GARCIA

POR SU GRAN AMISTAD Y SU CONSTANTE MOTIVACION PARA LOGRAR MI SUPERACION PERSONAL.

AL JUEZ NOVENO DE DISTRITO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.
LIC. GUILLERMO ANTONIO MUÑOZ JIMENEZ.

POR SU GRAN CONFIANZA Y APOYO.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DEL JUZGADO NOVENO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN ES PECIAL A FELICITAS Y SILVIA.

EN RECONOCIMIENTO A SU AMISTAD

AL LICENCIADO FERNANDO HERNANDEZ PIÑA

CON MI AGRADECIMIENTO POR SU DESINTERE SADA AYUDA PARA LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

Y

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

POR SER INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIMORDIALES EN EL DESARROLLO DE MEXICO.

INTRODUCCION

El Estado para satisfacer las necesidades públicas que —
tiene encomendadas, necesita de ciertos bienes que se encuen—
tran dentro de su patrimonio o bien del de los particulares; —
en este último caso, el Estado a efecto de no dejar de cumplir
con sus fines primordiales, necesita contar con la facultad —
que le permita disponer de los bienes que necesita, ya sea mediente la figura de la compraventa, del arrendamiento, etcéte—
ra, buscando más que nada el obtener los bienes de una manera—
pronta y evitando el verse envuelto en litigios no recomenda—
bles, pero en caso de que el particular se niegue a contratar—
y así lo requiera una necesidad colectiva, la Constitución le—
otorga al Estado la posibilidad de expropiar por causa de utilidad pública tales bienes, esto es, que por mandato constitucional la propiedad particular no puede estar más alla de lo —
que dicten las necesidades públicas.

Esto no quiere decir que por ser la expropiación un medio directo y eficaz que utiliza el Estado para allegarse ciertosbienes, se deje desprotegido al afectado, pues la misma Constitución establece como garantía una indemnización que será paga da sino en el momento del acto expropiatorio, a más tardar enun plazo de diez años; además no por el hecho de que la expropiación sea un acto de autoridad, el afectado no pueda defenderse en contra de dicho acto administrativo, pues el legislador así lo reconoció al expedir la Ley de Expropiación que ensu artículo 5º establece el recurso de revocación y el derecho

de reversión consagrado en el artículo 9º, pero el expropiadono únicamente cuenta con ese recurso y derecho, ya que tam--bién puede impugnar ese decreto expropiatorio a través del -juicio de amparo.

Por último diremos que en el presente trabajo se estudian los elementos de la expropiación, sus límites, medios de impugnación y en especial establecer cual es la intervención del — Poder Judicial de la Federación en contra de los decretos expropiatorios.

LOS DECRETOS

I -- CONCEPTO DE DECRETO Y SUS ELEMENTOS.

Historicamente, tanto en el derecho romano como en el de recho canónico aparece la designación de decreto en algunas - instituciones. En el derecho romano se refería a las resoluciones de los magistrados sobre cualquier caso de su conocimiento y, en particular, el dictamen del emperador sometido a las formalidades de la sentencia judicial, en todas las causas que con la solemnidad de los juicios le exponían las partes en grado de apelación. En el derecho canónico particularizó la denominación de la colección de las fuentes primitivas-originarias en principios de las Sagradas escrituras, los decretos pontificios, las decisiones de los concilios y las leyes de los emperadores vinculadas a cuestiones religiosas.

Asimismo, en la evolución historica del Estado, el advenimiento del Estado constitucional con la independencia de los poderes y la división de las funciones, sirvió para precisar el concepto de decreto.

Ahora bien, según el Diccionario de la Lengua Española - la palabra decreto significa: "(del latín Decretum) M. Reso--lución, decisión del jefe de Estado, de su gobierno o de un - tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplíquese-

hoy más especificamente a los de carácter político o gubernativo." (1)

Para Cabanellas: "Decreto. Por antonomasia significa laresolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la -firma del Jefe de Estado, dicta acerca de toda materia en que
no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que por su -importancia o permanencia rebase la esfera de las simples órdenes, circulares, etc.. Constituye así la expresión de la --potestad reglamentaria del gobierno." (2)

Para Marienhoff: "Decreto es toda decisión, disposicióno mandamiento de autoridad superior, de un poder u órgano administrativo, en especial, del Jefe de Estado." (3)

Acosta Romero dice: "El Decreto es una decisión de un --órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas oindividuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad),
a efecto de que sea conocido por aquellos a quien va dirigido."

(4)

⁽¹⁾ Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa Calpe. 18a ed. Madrid, 1956, p. 428. Apud. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 7a ed. México, 1986, p. 668.

⁽²⁾ Cabanellas, Guillermo. <u>Diccionario de Derecho Usual</u>. Editorial De Palma. 2a. ed. <u>Buenos Aires</u>, 1953, p. 594.

⁽³⁾ Marienhoff, S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Glem. 1a. ed. Buenos Aires, 1965. p. 24.

⁽⁴⁾ Acosta Romero, Miguel. Op. clt. p. 668.

Por su parte, Manuel María Diez nos dice que : "El decre creto, es un acto escrito y unilateral de declaración de vo—luntad del Poder Ejecutivo que regula situaciones particula—res o concretas." (5)

De las anteriores definiciones se desprende en términosgenerales que se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus fun clones, sobre un asunto o negocio de su competencia.

Es decir, es una decisión de carácter imperativo, cuya - validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado-del cual emana. Por su propia substancia implica el poder dedecidir, mandar, fallar u ordenar, que pueda manifestarse enun acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa; en acto judicial como - determinación de un juez o tribunal en uso de sus facultades-jurisdiccionales, o en un acto legislativo.

También cabe hacer mención que los decretos tienen un --contenido general y un contenido particular o concreto; los -primeros reciben generalmente el nombre de actos reglamenta--dos, ya que por tener un carácter general e impersonal no serefiere a ninguna persona individualizada y por lo regular de
ben publicarse en un períodico oficial. Los segundos se les --

⁽⁵⁾ Diez, Manuel María. <u>Derecho Administrativo</u>. Omeba Edito--res Libreros. 2a. ed. <u>Buenos Aires</u>, 1969, p. 460.

denomina actos no reglamentados y son aquellos que contienendecisiones individuales, es decir, concernientes a una sola persona o varias personas determinadas; estos decretos debennotificarse a los interesados de manera personal. Estos últimos son los decretos propiamente dichos.

Es de señalar también que los decretos de carácter general e impersonal, no pueden surgir ningún derecho subjetivo — a favor de los gobernados, en cambio en los de carácter particular si pueden nacer dichos derechos. De ahí que el decreto — reglamentado pueda ser revocado en cualquier momento por la — autoridad que lo emitió, mientras que no ocurre lo mismo conlos decretos particulares o no reglamentados, puesto que es—tos últimos pueden ser sometidos al contralor jurisdiccional.

ELEMENTOS DEL DECRETO.

Partiendo de los diversos conceptos de decreto, encontra mos ciertos componentes o elementos característicos:

- 1.- Una declaración de voluntad que se traduce en la -existencia de un acto de decisión emánado de un ógano de Esta
 do, el cual deberá estar enmarcado dentro de las funciones de
 la autoridad que lo emita.
- 2.- Autoridad competente para emitir el acto de decisión.

 Dicha autoridad deberá estar investida de imperio para dictar
 el acto de decisión, por lo que la propia Constitución, las leyes ordinarias y reglamentarias serán las que indiquen la -

autoridad o autoridades las que deberán de intervenir en la - emisión de tal acto.

- 3.- Debe contener condiciones de legalidad. Esta se refiere a que su contenido no vulnere el orden jurídico vigente,
 manteniendo constante la sujeción de sus disposiciones al derecho expresado en la ley, de tal suerte de que el decreto -contenga una fundamentación legal como una motivación jurídica para su aplicación.
- 4.- Debe tener condiciones formales, que se reducen al refrendo de la autoridad o autoridades competentes. Requisito
 indispensable para que el decreto adquiera plena conformación
 legal, en virtud de que la autoridad tendrá la obligación decertificar tal acto para su aplicación.

Además tal acto de decisión, deberá ser publicado en un diario oficial, para el conocimiento del publico en general y especialmente para aquellas personas a quienes va dirigido.

5.- Como última característica, mencionaremos que el decreto está sujeto a la revocación por la autoridad que lo emita, siempre y cuando la ley que sirvió como fundamento para - su creación lo permita; pero también puede ser revocado me- diante un mandato judicial, cuando el decreto sea impugnado - por que su contenido sea ilegal.

II.- EL DECRETO COMO ACTO ADMINISTRATIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL.

EL DECRETO COMO ACTO ADMINISTRATIVO:

El Estado ejerce la actividad administrativa por medio de sus órganos ejecutivos, con el fin de satisfacer intereses generales de orden jurídico y social. Asimismo, dicha actividad se enmarca en un conjunto de actos materiales y jurídicos que realiza el Poder Ejecutivo, de acuerdo a las atribuciones que el derecho positivo le otorga para alcanzar los fines estatales.

Dicha actividad, se considera desde un punto de vista ju rídico al manifestarse normalmente por toda disposición que - se denomina acto administrativo, que importa una decisión, re solución o mandato que la primera autoridad ejecutiva dicta - en el ejercicio de sus propias funciones, sobre una especie - particular de los negocios públicos. Este acto puede referirse a la ejercitación de la potestad reglamentaria, al estable cimiento de medidas necesarias para proveer a la eficacia delas funciones de gobierno y administración pública y de los - particulares respecto de ella.

Se distingue por ser la expresión jurídica de la volun—
tad del órgano ejecutivo, que recibe de la Constitución la —
atribución que determina su competencia para dictarlos, den—
tro de la esfera del Derecho Público, pero siempre en orden a
las actividades administrativas.

Además es un acto de imperio, unilateral realizado por - el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de funciones esenciales, - encaminadas a establecer y aplicar el Derecho y sobre todo a- la satisfacción de intereses generales.

El acto administrativo se origina por consiguiente en la actividad jurídica del órgano ejecutivo, produciendo efectosjurídicos de carácter general cuando la decisión de la autori
dad se relaciona con situaciones o casos comunes, y de carácter particular si se dirige concretamente a uno o más casos,pero siempre definido. En el primer caso la decisión es general y se denomina reglamento, que es el acto administrativo típico que vincula por igual al Poder Ejecutivo con los gober
nados y con los servidores públicos y empleados, y pueden incluso llegar a proveer la ejecución de la ley, pero sin modificarla ni abrogarla; limitación que tipifica uno de sus caracteres fundamentales. Además, como participan de la propiafuerza de la legislación principal, se presentan como una especie de legislación secundaria.

Pero si la decisión se revela comprensivamente con el — carácter general y particular, el acto administrativo recibe— entonces genericamente el nombre de decreto. Por consiguiente, el reglamento se diferencía del decreto, dada su distinta vin culación con la ley y la posibilidad del segundo de alcanzartanto una decisión general como una decisión particular.

El decreto es el acto administrativo puro y simple que -

crea una regla pública e integra una categoría especial dentro de los actos administrativos.

Se concreta en una decisión en sentido estricto del Po-der Ejecutivo y también de otras autoridades ejecutivas, quedictan en uso de sus atribuciones conferidas por el derecho positivo vigente. Puede generarse un acto espontáneo, pero -siempre basado en un motivo jurídico o político en función -del interés público.

El Decreto Administrativo presenta ciertas características entre las que se encuentran:

a).- De ser un acto ejecutivo (unilateral), porque el -Poder Ejecutivo dicta por derecho propio, como expresión jurídica de su voluntad, Carece por lo tanto de naturaleza legislativa, puesto que no puede versar sobre asuntos que han sido reservados por la Constitución para ser materia de una ley.

El órgano ejecutivo puede dictarlo espontáneamente teniem do en cuenta el interés general y la buena administración, obien obedeciendo a la solicitud de una ley mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria que supone implícita a la estribución de ejecutar o hacer cumplir las leyes, la capacidad para reglamentarlas.

b).- Debe ser una acto fundado, vale decir que observa -una motivación jurídica o política, para llenar una función -administrativa beneficiosa al interés general. c).— Esta sujeto a condiciones de legalidad, puesto quesu contenido no puede vulnerar el orden jurídico vigente, esdecir, debe mantener en forma constante la sujeción de sus —
disposiciones al derecho expresado en la ley. En consecuencia
el Poder Ejecutivo al ejercitar su atribución de emitirlos, —
debe condicionarla a la esfera cuyos límites naturales ha pre
cisado la Constitución; de modo que su contenido se dirije aregular las relaciones entre la administración pública y losparticulares, las cuestiones internas de la administración oa reglamentar una ley cuyo texto ni espíritu puede alterar.

d) Esta sujeto a condiciones formales, mismas que se -traducen en el refrendo, como requisito necesario para que el
acto adquiera plena conformación.

La necesidad de refrendo se fundamenta en que por su — carácter de Secretarios del Poder Ejecutivo, deben certificar el acto para conferirle validez legal en tal grado, que su — omisión hace posible que el decreto sea materia de impugna— ción a través de un órgano jurisdiccional. Fuera de esta formalidad, no existen otras reglas rigidas que estipulen solemnidades vitales a su subsistencia. Además de acuerdo a la — constumbre administrativa los decretos se publican en un pe— ríodico oficial.

e).- Tiene una fuerza ejecutiva y una fuerza legal. Ejecutiva porque desde el instante preciso de su emisión por elórgano competente, posee plena ejecución, porque acredita las condiciones de regularidad del decreto y su propio existencia

e intrínseco carácter de eficacia legal.

Legal porque su obligatoriedad emana de la misma naturaleza del acto, aunque en este caso la fuerza se ordena en una
serie de ordenamientos jurídicos superiores al decreto, es de
cir, que el decreto no debe ir más alla de lo que marca la —
Constitución, las Leyes y los Reglamentos, puesto que éstos —
son quienes determinan la subordinación de las disposiciones—
que debe tener todo decreto, tanto con respecto a su vigencia
dentro de la esfera propia de los actos administrativos, como
a la prohibición de no modificar ni alterar el texto ni el es
piritu de la ley.

- f).- Esta sujeto a la revocación por parte de la misma autoridad ejecutiva que dictó el decreto, perdiendo entonces- su condición. Pero también puede ser nulificado por determina ción jurisdiccional.
- g).- Finalmente es una fuente de derecho pero de carácter secundario, puesto que, si bien el derecho simplemente re
 glamentario posee fuerza legal, por su contenido y efectos -jurídicos está siempre en relación de dependencia con el dere
 cho positivo. Esta subordinación que puede llegar hasta invadirlo, circunscribe su motivación y vigencia a una esfera -determinada, que aparece como accesoria con respecto al campo
 de las fuentes de derecho y aún dentro de él con relación a -la categoría que llena la ley.

En nuestra legislación mexicana el decreto administrati-

vo tiene como base constitucional en los artículos 89, frac-ción I, que habla sobre las facultades del Presidente de la -República y en el 92 que habla de los decretos respecto con -el refrendo ministerial.

Dentro de estas características, la más importante es la primera, en virtud de que el acto administrativo, es un acto estatal que no requiere la aprobación del gobernado, sino que el poder público decide imponiendo cargas u obligaciones en - función del interés de las mayorías como es el caso de la expropiación por causa de utilidad pública, misma que se analizará con más detenimiento en el capítulo dos de esta investigación.

EL DECRETO COMO ACTO LEGISLATIVO.

Los decretos legislativos tiene su apoyo en los artícu-los 70 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos. El primer artículo dispone en su primer párrafo:

"Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por su Secretario de cada una de - ellas, se promulgarán en esta forma: "El - Congreso de los Estados Unidos Mexicanos - decreta (texto de la ley o decreto)". "

Esto quiere decir que comunica que se promulgará una --ley en el sentido exacto de la palabra, con sus característi-

cas especificas. Pero el Congreso no siempre promulga leyes,—
sino que dicta resoluciones que afectan a una persona o situación determinada a la cual también se le denomina con el nombre de decreto, pero que es diferente a la ley. Ejemplo, cuan
do algún ciudadano mexicano obtiene permiso del Congreso para
aceptar una condecoración extranjera o cuando ratifican el nom
bramiento de un embajador.

A estos actos emitidos por el propio Congreso son los — que se consideran propiamente como decretos legislativos, — — puesto que afectan a una persona o situación determinada, pero repito, es una decisión del Congreso, el cual expide constitucionalmente sus resoluciones oficiales de manera que determina el artículo 70, a efecto de que sean conocidas por to da la ciudadanía, con los consiguientes efectos legales.

Pero es imperioso tener en cuenta la diferiencia entre ley y decreto, pues si bien es cierto que la ley es creadorade situaciones generales, el decreto no lo es, puesto que éste crea situaciones jurídicas concretas, pues no es lógico que el decreto pueda tener la misma naturaleza que la ley, apesar de que existen innumerables decretos administrativos -que crean situaciones jurídicas concretas.

Cabe hacer mención que el decreto legislativo no es - -igual a un decreto-ley, puesto que éste último es una deci- sión de carácter legislativo que dicta el Poder Ejecutivo, -fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcio
nes ante el receso del Poder Legislativo.

El decreto-ley se caracteriza por tener substancia o materia de ley, vale decir referido a artículos expresamente reservados a la competencia legislativa por la Constitución General. Es un acto que no radica entre las atribuciones normales del Poder Ejecutivo, pero al dictarlo en ausencia del Congreso, debe hacerlo expresamente con carácter legislativo.

EL DECRETO COMO ACTO JUDICIAL.

El acto judicial es la decisión, resolución o determinación de un magistrado, juez o tribunal, dictado en la instancia que tiene por objeto la iniciación, la instrucción y el juzgamiento de una causa sometida a su consideración.

Dentro del ordenamiento procesal, este acto puede referrirse a toda providencia que el magistrado debe necesariamente adoptar como director y vigilante en la substanciación del juicio; que se particularizan entonces bajo el nombre de decretos o autos. Pero cuando la decisión pone fin al pleito, - califica al acto judicial propiamente dicho a través de la sentencia o auto definitivo.

En consecuencia, el acto judicial en sí es el que determina el Derecho en forma definitiva, dando término al litigio suscitado entre las partes. Se caracteriza por estar determinado por el derecho, ser objetivo, solemne y adecuado a las formalidades exigidas por la justicia. Carece de espontaneidad por generarse en virtud de la demanda de una parte afectada —

en sus legítimos derechos o intereses, pero resuelve imperat<u>i</u> vamente un conflicto jurídico provocado por un asunto o negocio dudoso o controvertido.

El decreto judicial o auto, se designa a todo acto que - dicta un juez o tribunal durante la formación del pleito, en-cumplimiento de las funciones de dirección y vigilancia que - le competen en el ordenamiento procesal, hasta el momento de-decidir la cuestión por medio de la sentencia definitiva.

El juez debe cuidar de la ritualidad de los juicios, que es uno de los objetivos fundamentales del derecho procesal, — cuyas leyes adjetivas garantizan en la práctica la efectivi— dad de las leyes sustantivas o códigos. Por consiguiente, eldecreto judicial o auto se refiere tanto al mero trámite estipulado por el procedimiento, como a las disputas o incidentes que surgen en el proceso como accesorios del asunto principal. A su vez, el magistrado ejerce su potestad decidiendo con — arreglo a derecho por medio del decreto, en todas las mate— rias que regularmente se presentan en el pleito y en las que eventualmente se originen en relación con el asunto controver tido o aún cuando se trate simplemente de buscar garantías de derecho.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el juicio es la dis-cusión considerada en su totalidad, que se plantea ante el -juez que ordena, dirige y determina el derecho en su pronun-ciamiento final; se distingue dentro aquél una unidad formada

por el conjunto de diligencias y actuaciones que conforman el procedimiento, y que se denomina proceso. Precisamente dentro de esta parte del juicio es donde se manifiesta el decreto ju dicial, desde el momento de la citación o emplazamiento.

También durante el proceso es el lugar donde se originan los incidentes que motivan decretos no previstos por lo general en el trámíte ordinario, tanto como artículos de previo — y especial pronunciamiento que interrumpen el curso de la instrucción de la causa, u otros que son los incidentes propia— mente dichos que se resuelven simultáneamente con el pleito — de que derivan.

La facultad de dictar los decretos judiciales es privativa de la autoridad del juez, requiriendo como condiciones — esenciales para su validez su conformidad con la ley, versarsobre materia accesoria de lo principal y estar debidamente — refrendado por el secretario.

El decreto judicial suele también denominarse auto y aún providencia, y en casos especiales auto o sentencia interlocutoria, a diferencia de la sentencia o auto definitivo. Asimismo se utiliza el término autos para calificar al proceso ya debidamente substanciado y con todos los agregados que correspondiera hasta el momento de ser puesto en estado de sentencia.

Pero tanto el Código Federal de Procedimientos Civiles - como el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Fe-

deral establecen lo siguiente:

El primero, en el título quinto, capítulo único, denominado resoluciones judiciales, establece:

"Art. 220. Las resoluciones judiciales — son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determina— ciones de trámite; autos cuando decidan — cualquier punto del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."

"Art. 221. Los decretos deberán dictarseal dar cuenta al secretario con la promoción respectiva. Lo mismo se observará respecto de los autos, que para ser dicta dos, no requieran citación para audiencia; en caso contrario, se pronunciarán dentro del término que fije la ley o, en su defecto, dentro de cinco días..."

En el segundo código citado establece que :

"Art. 79. Las resoluciones son:

I.- Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos;

II.- Determinaciones que se ejecuten pro visionalmente y que se llaman autos provisionales;

III.- Decisiones que tienen fuerza de de finitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, y se llaman autos definitivos;

IV.- Decisiones que preparan el conoci-miento y decisión del negocio ordenando,

admitiendo o desechando pruebas, y se lla man autos preparatorios;

V.- Decisiones que resuelven un incidente promovido antes o despúés de dictada la sentencia, que son las sentencias interlo cutorias; y

VI.- Sentencias definitivas.

De tal manera que en ambos códigos citados se hace una diferenciación entre decreto y autos, pero sin embargo, consideramos que no debe haber tal diferenciación, pues tanto los decretos o autos serán siempre determinaciones o decisiones den tro del procedimiento.

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION

I .- ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION.

La propiedad se traduce en una forma o manera de atribución o afectación de una cosa a una persona, por virtud de lacual ésta tiene la facultad jurídica de disponer de ella ejerciendo actos de dominio, pero este derecho de disponer puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados. Entre las limitantes o restricciones a la propiedad por parte del interés público, encontramos la figura de la expropiación, de la cual haremos una breve referencia historica.

Según Guillermo Floris Margadant dice: "En cuanto a la — máxima restricción al principio de la propiedad, o sea, la expropiación — espada de Democles que amenaza a todo propietario—, resulta realmente curioso que no la encontremos reglamentada — con amplitud en el derecho romano, a pesar de la grandiosidad— de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron— la mitad de Europa. Sin embargo, esta importante institución — no faltaba completamente en el derecho romano, donde constitu— ye, junto con la usucapio, la máxima excepción a la regla fundamental de que lo que es de nosotros, no puede transmitirse a otro sin nuestra intervención". (6)

⁽⁶⁾ Margadant S., Guillermo Floris El Derecho Privado Romano.-Editorial Esfinge, S.A., 12a. ed. México, 1983, págs. 246 y 247.

De entre los ordenamientos que de alguna forma han trata do la exproplación tenemos:

a).- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el día 22 de octubre de-1814, que en sus artículos 34 y 35 dicen:

"ARTICULO 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley".

"ARTICULO 35.- Ninguno debe ser privado de - la menor porción de lo que posea, sino cuan- do lo exija la pública necesidad; pero en es te caso tiene derecho a la justa compensa- - ción".

b).- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexica--nos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día -4 de octubre de 1824.

"ARTICULO 112.- Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes: fracción 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 al-gún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo -- podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobier no, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos --

por ella y el gobierno".

c).- Leyes Constitucionales de la República Mexicana, sus critas en la ciudad de México el día 29 de diciembre de 1836.

PRIMERA LEY.

"ARTICULO 29 .- Son derechos del mexicano: ... III.- No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando un objeto deutilidad pública exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el go-bierno y junta departamental de los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiás tica o secular, sea individuo particular, -previamente indemnizado a tasación de dos pe ritos, nombrado el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, casode haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

TERCERA LEY.

"ARTICULO 45.- No puede el Congreso General:
... fracción III.- Privar de su propiedad di recta ni indirectamente a nadien, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular".

CUARTA LEY.

"ARTICULO 18.- No puede el presidente de la-República: ... fracción III.- Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, -sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo 2º de laprimera Ley constitucional."

d).- 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 Nacio--nal el día 14 del mismo mes y año.

"ARTICULO 92.- Derechos de los habitantes de la República:... fracción XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o corporaciones, y ninguno puedeser turbado ni privado en el libre uso y -aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes y ya consista en cosas, acciones, o derechos, o en el ejercicio de una -profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando un objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el -modo de que disponga la ley".

e).- Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857. "ARTICULO 27.- La propiedad de las personas no pueden ser ocupadas 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".

Durante el período revolucionario tenemos algunos antece dentes de la facultad de expropiar por parte del Estado; entre los que se encuentran:

1.- Plan de Santa Rosa, fechado en la ciudad de Chihua--hua el día 2 de febrero de 1912, que en su punto número dos -dice:

"PUNTO 20.- Se decretará, por causa de utili dad pública previas las formalidades lega-les, la expropiación del territorio Nacio-nal, exceptuándose la superficie ocupada -por las fincas urbanas, los edificios que constituyen lo que generalmente se llaman cascos de haciendas, fábricas y ranchos y los terrenos de las vías férreas. El gobier no será para siempre dueño exclusivo de las tierras y las rentará únicamente a todos --los que la soliciten en la proporción en -que puedan cultivarlas personalmente y conlos miembros de su familia. Los terrenos -pastales serán iqualmente rentados a los --particulares, procurando que su distribu- ción corresponda a los fines de equidad que persique el inciso anterior".

2.- Proyecto de la Ley Agraria de Pascual Orozco, fechado el 25 de marzo de 1912.

"ARTICULO 35.- Siendo el problema agrario - en la República el que exige más atinada y- violenta solución, la Revolución garantiza- que desde luego se procederá a resolverlo,- bajo las bases generales siguientes: ... -- V.- Expropiación por causa de utilidad pú-blica, previo avalúo, a los grandes terrate nientes que no cultiven habitualmente todas su propiedad; y las tierras así expropiadas se repartirán para fomentar la agricultura-intensiva."

3.- Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera, presentadoante la Cámara de Diputados el día 3 de diciembre de 1912:

"ARTICULO 12.- Se declará de utilidad públ<u>i</u> ca nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos."

"ARTICULO 22.- Se faculta al Ejecutivo de - la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes de la materia, proceda expropiar - los terrenos necesarios para reconstruir -- los ejidos de los pueblos que los hayan per dido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitaren, o para aumentar la ex-- tención de los existentes."

"ARTICULO 32.- Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdocon los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos decuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución o dotación,— y sobre la extensión, identificación y loca lización de los ejidos, la reconstitución — de ejidos se hará hasta donde sea posible,— en los terrenos que hubiesen constituido an teriormente dichos ejidos."

"ARTICULO 50.- Las expropiaciones quedarána cargo de la Secretaría de Fomento. Una -ley reglamentaria determinará la manera deefectuarlas y los medios financieros de lle varse a cabo, así como las condiciones jurídicas de los ejidos formados."

4.- Decreto promulgado por Venustiano Carranza el día 6 de enero de 1915.

"ARTICULO 32.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos,
por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstituirlos conforme a -las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el te
rreno indispensable para ese efecto, del --que se encuentre inmediatamente colindantecon los pueblos interesados."

"ARTICULO 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del en cargado del Poder Ejecutivo de la Unión, po drán ocurrir ante los Tribunales a deducirsus derechos dentro del término de un año, - a contar desde la fecha de dichas resolucio nes, pues pasado este término, ninguna recla mación será admitida.

En los casos en que se reclame contrareivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no
procedía la restitución hecha a un pueblo,la sentencia sólo dará derecho a obtener -del Gobierno de la Nación, la idemnizacióncorrespondiente. En el mismo término de unaño podrá ocurrir los propietarios de terre
nos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles."

5.- Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el día 1º de diciem bre de 1916.

a).- Cuadragesimo-cuarto párrafo del Mensaje.- "El artículo 27 de la Constitución de1857 faculta para ocupar la propiedad de -las personas sin el consentimiento de ellas
y previa indemnización, cuando así lo exija
la utilidad pública. Esta facultad es, a -juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente
para adquirir y repartirlas en la forma que
se estime conveniente entre el pueblo que -quiera dedicarse a los trabajos agrícolas,fundando así la pequeña propiedad, que debe
fomentarse a medida que las publicas necesi
dades lo exigan."

b).- Cuadragesimo-quinto párrafo.- "La única reforma que con motivo de este artículose propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa va correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trate."

"ARTICULO. 27. (del proyecto, primer párrafo) La propiedad privada no puede ocupar se para uso público, sin previa indemnización, La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridadadministrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados."

De los anteriores antecedentes transcritos, se adviertelos rasgos esenciales de la expropiación, y que son:

- a) .- La utilidad pública; y
- b).- La indemnización.

Además se marcaron los lineamientos tendientes a que laley ordinaria sea la que determine que autoridades intervie-nen en el proceso expropiatorio.

De tal manera que, en nuestra Constitución Política de -los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y tomando en consideración los anteriores antecedentes, tenemos que en el artículo27, párrafo segundo nos dice:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por

causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Complementandose con el segundo párrafo de la fracción - VI, del mismo numeral, que dice:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determina rán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad admi-nistrativa hará la declaración correspondien te. El precio que se fijará, como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella fiqure en las oficinas catastrales o recaudado-ras, ya sea que este valor haya sido manifes tado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber paga do sus contribuciones con esta base. El exce so de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deteriores ocurridos con posterioridad a la fe-cha de la asignación del valor fiscal, serálo único que deberá quedar a juicio pericial y a resolución judicial. Esto último se obser vará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Es de notarse también que existe una diferencia básica - entre este precepto y el de la Constitución de 1857, referente con el momento del pago de la indemnización, pues el primero de ellos señala que la expropiación es mediante indemnización, en tanto que el restante establece que la expropiación-

procede previa indemnización.

Consideramos que tal contraposición se debe a que en elartículo 27 de la Constitución de 1857 es de caracteres individualistas, es decir, antepone la persona a la sociedad; encambio la actual Constitución, en su numeral 27 tiene un contenido eminentemente social, en donde la persona pasa a un plano secundario, para darle paso a la colectividad general, a la utilidad pública, es decir, que la propiedad tiene comolímite el que dicte la necesidad colectiva.

II .= CONCEPTOS Y ELEMENTOS.

De los anteriores antecedentes se refleja que el Estado no puede privar a ninguna persona de su propiedad, salvo quela utilidad pública (interés social) así lo requieran, pero deberá de indemnizar a la parte expropiada. Puesto que el Estado para satisfacer las necesidades sociales que tiene encomendadas, requiere de ciertos bienes que se encuentran ya sea dentro de su patrimonio o que son propiedad de los particulares. En este último caso, el Estado para cumplir con sus obje tivos se ve obligado a negociar con el propietario del bien que se desea mediante arreglos contractuales, pero si el propietario se negara a contratar y la necesidad pública lo re-quiera para el bienestar de la colectividad, la propia Consti tución faculta al Estado mediante una figura jurídica eficaz. directa y unilateral, denominada expropiación por causa de -utilidad pública, para que dicho ente adquiera el bien o bienes que necesita para cumplir sus fines.

Esto es, que por mandato Constitucional la propiedad par ticular no puede estar más alla de lo que dicten las necesi dades públicas, y que si bien en tiempos pasados tal propie dad estaba muy por encima de cualquier otra necesidad que nofuere la particular, en la actualidad dicha situación no se justifica atento al contenido social que hoy en día debe te ner la propiedad y que así se reconoce en nuestro artículo 27 constitucional. Como lo afirma Ignacio Burgoa "El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfurte y disposición de un bien decretado por el Estado, en — cual lo adquiere. Toda expropiación para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública."

Ahora bien, según el diccionario de la Lengua Española,—
la palabra expropiación significa: "F. acción y efecto de expropiar"... Expropiar "(De ex-y-propio) tr. desposeer de unacosa a su propietario, dandole en cambio una indemnización, salvo casos excepciones. Se efectúa legalmente por motivos de
utilidad pública." (8)

Serra Rojas afirma que: "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cualel Estado — y en ocaciones un particular subrogado en sus derechos —, unilateralemnte y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propieta—rio o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un —bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa." (9)

Acosta Romero dice: "La expropiación por causa de utili-

⁽⁷⁾ Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A.. 19a ed. México, 1985, p. 468.

⁽⁸⁾ Real Academia Española. <u>Diccionarió de la Lengua Española</u>. Editorial Espasa Calpe. 19a. ed. Madrid, 1970, p. 599.

⁽⁹⁾ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segunto Tomo. Editorial Porrúa, S.A.. 11a. ed. México, 1982, p. 305.

dad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad en determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra una indemnización por causa de esa transferencia al particular." (10)

Para García Oviedo: "La expropiación forzosa, es pues un acto de Derecho Público, mediante el cual la administración o un particular subrogado en sus derechos adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente." (11)

Por su parte, Gabino Fraga estima que: "La expropiaciónviene a ser, como su nombre lo indica, 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 com-pensación que al particular se le otorga por la privación deesa propiedad," (12)

Por tanto diremos que la expropiación es un acto unilate ral de derecho público, por el cual el Estado adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización justa.

⁽¹⁰⁾ Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 480.

⁽¹¹⁾ García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. E.I.S.A. 2a. ed. Madrid, 1959, p. 505. (12) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa,

S.A., 26a. ed. México, 1987, p. 375.

ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.

De los conceptos antes descritos podemos concluir que los elementos de la expropiación son los siguientes:

- 1.- Es un acto administrativo unilateral del Estado.
- 2.- La existencia de un objeto (bien mueble e inmueble).
- 3.- Una causa de utilidad pública (existente y real), y
- 4 .- Una indemnización justa.

Siendo entre las más importantes la causa de utilidad p $\underline{\hat{u}}$ blica y la indemnización por parte del Estado.

Ahora bien, respecto a su justificación en derecho, existen diversas teorías, siendo las más importantes:

a).- La teoría del dominio eminente del Estado.- Esta -doctrina es de origen romano y feudal, recogida posteriormente por la monarquía francesa e inglesa y según García Oviedose funda en "que el Estado posee la facultad de expropiar envirtud de este dominio, esto es, en virtud de la facultad superior que posee sobre todas las cosas de propiedad privada sitas en su territorio." (13)

Criticamos esta teoría en razón de que en el derecho público actual no es posible hablar hoy de un dominio eminente, puesto que quedaron atras los tiempos en que se confundían --

⁽¹³⁾ García Oviedo, Carlos. Op. cit. p. 509.

los términos de propiedad y soberanía; siendo hoy en día reconocida plenamente la propiedad privada y el derecho que sobre ella se reserva el Estado no es de dominio, sino el de imperio. "Lo que se entiende por dominio eminente no es sino la expresión de la soberanía." (14).

Atendiendo a este último concepto, diremos que si la facultad de expropiar como derivación de la soberanía territorial, no puede abarcar sino a los bienes inmuebles, es decir, a lo que constituye el territorio, lo cual provocaría que nose pudierán expropiar bienes muebles.

- b).- Teoría de la función social de la propiedad.- Estateoría establece que la razón de la existencia de la figura de la expropiación en el derecho, radica principalmente en el
 cumplimiento del fin social de la propiedad, que es el de pro
 porcionar medios de subsistencia y de desenvolvimiento a la colectividad social.
- c).- Teoría de la institución necesaria a los fines delEstado. "El estado, además de su fin esencial, el fin jurídico crea el derecho y asegurar su imperio procura el bienestar y progreso social; y este fin, que para el Estado meramen
 te jurídico es contingente, para el Estado moderno de substancia jurisdiccional es un fin necesario. La facultad de exproplar en la extensión y forma que el derecho asigna a lainstitución de que tratamos está justificada por la realiza--

⁽¹⁴⁾ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV. Editorial De Palma. 3a. ed. Buenos Aires, 1956, p. 381.

ción de los fines jurídicos y sociales del Estado. Y como el Estado es poder, y en la realización de tales funciones precisamente es poder soberano, ejerce ese derecho, en principio, sin limitaciones, y por sistema, en forma positiva, autolimitado ese poder por la Constitución y las leyes reglamentarias."

Tomando en consideración los fines del Estado y de acuer do a esta última teoría apoyada por Bielsa Rafael, la expropiación es una figura fundada y justificada en los fines mismos del Estado, entre los que se encuentran satisfacer las ne cesidades públicas para el bienestar de la población, con loque apoyamos a esta teoría.

Cabe hacer mención que, la expropiación no debe tomarse como una modalidad que el propio Estado impone a la propiedad privada por razones de interés público (art. 27, párrafo tercero constitucional). Puesto que, las modalidades constituyen limitaciones o prohibiciones que el Estado impone a la propiedad privada; traduciendose en la supresión de alguno de los derechos reales inherentes a ella, como son, el derecho de cuar, de disfrutar y el de disposición. En consecuencia, sólo cuando se afecta alguno de tales derechos estaremos dentro de la figura llamada modalidades a la propiedad privada; en la inteligencia de que dicha limitación o supresión debe recaer-

⁽¹⁵⁾ Bielsa, Rafael. Op. cit. p. 381.

en el derecho mismo de que se trata y no en la cosa o bien que constituya la materia de su ejercicio o goce.

En cambio, la expropiación constituye una medida de carracter individual y concreta que concentra sus efectos sobreun bien especial.

La suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en términos siguientes, la diferenciación entre el concepto de modalidad y el de expropiación: "Por modalidad a la propie dad privada debe entenderse, ha dicho, el establecimiento deuna forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad..., la modalidad - viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. Los efectos de las modalidades que se impriman à la pro piedad privada consisten en una extinción parcial de los atri butos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Leqislativo, de todas las facultades inherentes a la extensiónactual de su derecho... la finalidad que se persique al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haya prevalecer al interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente... Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expro piación, debe decirse que no supone una extinción de los dere chos del propietario, sino una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiento... Ahora

bien, precisados los conceptos de modalidad de la propiedad — privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción— al derecho de propiedad de carácter general y permanente; elsegundo implica la transmisión de los derechos sobre un bien—concreto mediante la intervención del Estado, del expropiado, a la entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho—al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización.—En aquella, la supresión de facultades parciales del propietario se verifican sin contraprestación alguna; en esta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados..." (16)

⁽¹⁶⁾ Fraga, Gabino. Op. cit. ps. 376 y 377 (Informe de Labores rendido por su presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1980, Primera Parte, tesis 29, p. 543.

La utilidad pública es el elemento esencial de la expropiación, puesto que sin ella, esta última no tendría razón de ser.

El concepto de utilidad pública, no fue el que inicial—
mente justificó la expropiación forzosa, su aparición se traduce en un avance en el orden de la socialización de la propiedad. El término inicialmente usado fue el de necesidad pública, introducido en la legislación francesa a través de laDeclaración de los Derechos del Hombre, que en su artículo 17
decia: "que siendo la propiedad un derecho inviolable y sagra
do, nadien podrá ser privado de la misma, sino cuando la nece
sidad pública legalmente comprobada lo exija y mediante una justa y previa indemnización."

El término necesidad por utilidad, surgió en base a la -evolución de la socialización de la propiedad. Es así que elCódigo Civil Frances, en su artículo 545, sustituyó la pala--bra necesidad por la más amplia y expresiva de utilidad.

Pero ¿ qué se entiende por utilidad pública ?. Hoy en — día ni en la doctrina, ni en la legislación mexicana se ha de finido tal concepto, debido a una variedad de criterios, exigencias y tendencias, que en nuestro tiempo hace imposible de finirla.

Ahora bien, en relación con el concepto de utilidad pú-

blica tenemos que el maestro Serra Rojas estima que: "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." (17).

No estamos de acuerdo con el anterior criterio, en razón de que no define de manera precisa el concepto de utilidad p \underline{u} blica, ya que lo único que establece es la competencia del Estado para satisfacer la necesidad pública.

Gabino Fraga afirma que: "la utilidad pública como todos los conceptos de 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 encuentre en comendada al Estado." (18).

Acosta Romero coincide con el anterior criterio para poder determinar la utilidad pública, pues es claro que dicha utilidad aparece cuando el bien expropiado llena las necesida
des públicas que tiene encomendada el propio Estado; de tal manera que de existir necesidades que no le compete satisfacer al Estado, una expropiación que tomare como base tal nece
sidad, sería inconstitucional.

⁽¹⁷⁾ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 317.

⁽¹⁸⁾ Fraga, Gabino. Op. cit. p. 383.

Como lo hemos dicho, ni en la propia Constitución, ni en la Ley de Expropiación de 1936 se establece de manera clara - el concepto de utilidad pública, la cual constituye el eje -- central de la expropiación.

La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 27constitucional, establece en su primer artículo once causas —
de utilidad pública, empero, no especifica que debe entenderse por tal; dejando con la fracción XII la puerta abierta para los demás casos en que las leyes especiales señalen alguna
causa de utilidad pública diversa, lo cual no deja de entrañar graves problemas para la estabilidad que debe tener la —
propiedad privada.

En tal sentido, Ignacio Burgoa estima que: "la enumera—ción causuistica de las causas de utilidad pública en materia expropiatoria es incorrecta y trae consigo graves consecuen—cias en la práctica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo ordinario, federal o local, la expedición de decretos de expropiación, los cuales en muchas ocasiones pueden no fundarse en una utilidad pública. Por tal motivo, debe pugnar se porque la ley, al fijar las causas por las que procede la-expropiación, tome en consideración, mediante una declaración beneral, el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia, de tal manera que el Ejecutivo, al dictar un decreto expropiatorio concreto, constate sí, en el caso particular de que se trate, el bien es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente, lo que se sometería posterior—

mente a la consideración de la Justicia Federal en el juiciode amparo que se enderezase contra dicho decreto, observándose el principio de definitividad." (19)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, no ha sustentado un criterio bien definido sobre lo que debeentenderse por utilidad pública, ya que al resolver juicios de amparo interpuestos contra decretos expropiatorios lo ha aplicado simplemente atendiendo a cada caso concreto.

A continuación citamos algunos criterios y jurisprudencias de nuestro máximo Tribunal, al respecto:

34. ~

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

Jurisprudencia número 365, página 621, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación,
1917 a 1985.

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

⁽¹⁹⁾ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 470.

La Constitución General, con objeto de pre venir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedadprivada, 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 ocupa-ción de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspon-diente. 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, apli cando esa ley decida en cada caso, si exig te o no, esa necesidad, para que se verifi que la expropiación. Llevada a cabo sin -que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías."

Cuarta tesis relacionada con la jurisprudencia número - 365, página 623, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1985.

"EXPROPIACION.— Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de — particulares sólo procede, en términos del artículo 27 de la Constitución Federal, — cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública — quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino es indis pensable que se aduzcan o rindan pruebas — que justifiquen esta utilidad, en el expe-

diente respectivo de expropiación. Ahora bien, si un Ayuntamiento se limita a afirmar y que, según el dictamen de los regido res comisionados, era notoria la utilidadpública que concurría en el caso, porque se trataba de construir un mercado público y ampliar un jardín, lo que evidentementebeneficiaría a la población y favoreceríaa la salubridad pública, pero sin rendir ninguna prueba para acreditar ampliamenteesa utilidad, y el quejoso ofreció y rin-dió diversas pruebas, entre ellas la de --inspección ocular, mediante la que demos-tró fehacientemente, que ya existe un parque o jardín público, y que no había habido un aumento de población en general, y de población escolar, en particular, lo -suficientemente importante para justificar la expropiación de sus bienes en beneficio de la colectividad, para ampliar el jardín o construir un mercado, es de concluirse que no se justificó la existencia de una causa de utilidad pública, y el acuerdo -expropiatorio dictado en tales condiciones es anticonstitucional, por contradecir elmandamiento expreso del artículo 27 de la-Constitución Federal."

Tercera tesis relacionada con la jurisprudencia número - 365, páginas 622 y 623, Tercera Parte, Segunda Sala, de la -- misma compilación en cita.

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLI-CA.- Llevada a cabo sin los requisitos pre vistos por la ley, aún cuando se trate deutilidad pública, importa una violación de garantías." Jurisprudencia número 371, foja 627, Tercera Parte, Segu<u>n</u> da Sala, de la última compilación Oficial.

Jurisprudencia número 417, foja 742, Tercera, Parte, Segunda Sala, de la compilación de 1917 a 1985.

"UTILIDAD PUBLICA. (EXPROPIACION). Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de los que legitamente le -pertenece para beneficiar a un particular,
sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular."

Jurisprudencia número 418, foja 743, de la misma compilación.

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLI-CA.- Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para lamisma sociedad, es requisito indispensable, probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo conesa justificación, es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya - que no es bastante la simple afirmación, - sin prueba, de la autoridad responsable."

Tercera tesis relacionada con la jurisprudencia número - 418, foja 744, Tercera Parte, Segunda Sala, idem.

"UTILIDAD PUBLICA.- No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el - hecho de que la autoridad responsable lo - afirme, en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzcan o rin- dan pruebas que justifiquen esta utilidad."

Sexta tesis relacionada con la jurisprudencia número — 418, foja 745, idem.

"UTILIDAD PUBLICA, CONCEPTO DE LA.- En los términos del artículo 27 constitucional. la utilidad pública abarca, no sólo a loscasos en que la colectividad sustituye alparticular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación, pa ra satisfacer, de un modo directo o inme-diato, las necesidades de las clases socia les que ameriten ayuda, y mediato o indirecto, las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como - -acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización; como en el fraccionamiento y urbanizaciónde terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros."

Septima tesis relacionada con la jurisprudencia número - 418, foja 745, idem.

"UTILIDAD PUBLICA, EN QUE CASOS NO EXISTE-LA.- No se justifica la existencia de utilidad pública, en las expropiaciones que tengan como fin privar a los propietariosde sus bienes, para transmitirlos a personas morales que están incapacitadas const<u>i</u> tucionalmente para adquirirlos, pues parala existencia de dicha utilidad, se requ<u>ie</u> re como presupuesto necesario, que la corporación o sujeto que va a ser beneficiado con el acto expropiatorio, tenga capacidad jurídica para incorporar a su patrimonio,el bien afectado."

Octava tesis relacionada con la jurisprudencia número - 418. foja 745. idem.

"UTILIDAD PUBLICA, PRUEBAS DE.— Aún cuando determinadas obras sean llevadas a cabo — por una compañía particular, aún cuando, — como es natural suponerlo, esa empresa per siga fines especulativos, estos no es obstáculo para que los trabajos que se empren dan redunden en beneficio social, y por — tanto, que se trate de un caso de utilidad pública."

Novena tesis relacionada con la jurisprudencia número - 418, foja 746, idem.

En este orden de ideas y como lo afirma el maestro Ig-nacio Burgoa que: "La idea de utilidad pública en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor
que a la misma debe aplicarse. Se dice, por ende, que hay --

utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexis tente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste ha ya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que — exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere — que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social o general, personalmente indeterminada, y, por otro, — un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer — dicha necesidad." (20).

Tomando en consideración lo manifestado por el citado <u>au</u> tor, la utilidad pública como elemento esencial de la expropiación requiere de dos supuestos:

- a) .- Que exista una necesidad pública; y
- b).- Que el objeto con el que se pretende colmar sea capaz de satisfacerla.

Puede darse el caso, en un momento dado de que el bienexpropiado no sea el apropiado para satisfacer una necesidadpública, originando con ello la no existencia de la utilidadpública y una expropiación violatoria de la constitución.

Además, toda utilidad pública debe ser concreta, trasce dental o real, en razón de que la autoridad expropiadora tiene la obligación a demás de citarla, comprobarla o justifinar carla en cada caso concreto.

⁽²⁰⁾ Burgoa, Ignacio. Las Garantias Individuales. Op. cit. - p. 468.

Es decir, no basta solamente mencionar alguna causa deutilidad pública enmarcada en la ley de expropiación o en — otro ordenamiento jurídico, sino que además deberá acreditardicha causa, criterio que ha sustentado el máximo Tribunal Federal, de tal manera que la utilidad pública debe entendersecomo lo que satisface una necesidad pública y redunda en beng ficio de la colectividad; siendo esencial que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos.

Es importante señalar lo referente a la fijación de las causas de utilidad pública; de acuerdo a lo establecido en el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional, la fijación de las causas de utilidad pública es de la soberanía del legislador (Poder Legislativo), que se establecen en las leyes de la Federación y de los Estados en susrespectivas jurisdicciones, determinando las causas en que exista utilidad pública en la ocupación de la propiedad priva da, y que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa, haga la declaración correspondiente, concediendo al-Poder Legislativo, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuen-+ cia, de ser tratada en el juicio de garantías, pues de otra suerte, la Justicia Federal sustituiría su criterio al de las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, pu-diendo examinar los jueces del amparo, únicamente, si la expro piación que se reclame, está o no comprendida entre las causas que la autorizan.

De acuerdo con el artículo 27 constitucional, el recibo de la indemnización en caso de expropiación, es una garantía—constitucional y para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deba resarcir los per—juicios que sufra el dueño de la cosa expropiada, no sea ilusoria, sino real y oportuna.

Luego entonces, podemos decir que la indemnización es — una contraprestación que el aludido numeral 27 constitucional establece a título de compenzación por la venta forzada del — bien objeto de la expropiación.

Ahora bien, la Constitución de 1917, a diferencia de lade 1857, establece que las expropiaciones sólo procederán por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por su parte, el Ordenamiento de 1857 en su artículo 27 disponía que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Esa diversidad de términos, en el sentido de que para — una indemnización debería ser previa, y para la otra lo es me diante, ha dado lugar a una serie de discuciones en la doctrina, las cuales básicamente originarón los siguientes crite— rios.

El primero, establece que la indemnización debe ser previa a la privación de la propiedad, en razón de los siguien-- tes argumentaciones:

- "a) No existiendo ninguna disposición expresa en el - texto constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización puede ser a posteriori.
- b) Como la expropiación es una venta forzada que se im pone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláu sulas expresas las simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario nopuede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio.
- cional, 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 significarun acto previo para la realización de otro, Así, por ejemplo, cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadien puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, está significando clamamente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé." (21).

Un segundo criterio, contrario al anterior, aduce que es falso que la Constitución exija la previa indemnización, porqué el cambio de palabra de previa a mediante, revela claramente la intención del legislador, en el sentido de que elpago no fuese previo al acto de la privación del bien objetode la expropiación.

⁽²¹⁾ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. cit. p. 387.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha estable cido tan poco un criterio firme al respecto, como podemos observar de las siguientes jurisprudencias consultables en la -última compilación Oficial, Tercera Parte, Segunda Sala:

"EXPROPIACION. CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE. - Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, - como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago den tro de las posibilidades del erario."

Jurisprudencia número 366, foja 624.

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. — Como la indemnización en caso de expropia— ción es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es ne cesario 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 leyque fije un término o plazo para cubrir la-indemnización es violatorio de garantías."

Jurisprudencia número 367, foja 624.

Estamos de acuerdo con el maestro Burgoa, cuando dice:"siendo la indemnización la contraprestación que el Estado -realiza en favor del afectado por un decreto expropiatorio, --

debe responder como tal, es decir, que la persona privada dealgún bien debe recibir el importe de éste. Ahora blen, comoes el Estado quien por conducto de las autoridades competentes realiza unilateralmente, en forma imperativa, la expropia
ción, luego también fija las condiciones en que debe prestarla indemnización en favor del afectado. Por eso la entidad po
lítica es la que, de acuerdo con su situación económica, esta
blece la época de pago de la indemnización. Dicha época, porotra parte, nunca puede ser aplazada o incierta, puesto que entonces no habría contraprestación en favor del afectado por
una expropiación, debido a que éste nunca recibiría el importe del bien expropiado." (22)

Desde luego que la época de pago variará de acuerdo con el bien o bienes expropiados y con el monto de la indemniza--- ción que tenga que cubrirse por los mismos.

Por otra parte, el artículo 20 de la Ley de Expropiación que señala el término de diez años como límite de plazo parapagar la indemnización, constituye una verdadera garantía depago para los expropiados, pues si bien fija un límite dentro
del cual las autoridades expropiadoras pueden pagar la indemnización de acuerdo a sus posibilidades económicas, cierto es
también que las mismas no deben, en ningún caso, excederse -del aludido plazo sin haber cubierto la indemnización correspondiente, so pena en caso contrario de ser demandadas en vía
de amparo por violaciones a la garantía de legalidad.

⁽²²⁾ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. --

Asimismo, el artículo 19 de la citada ley que dispone — que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, lo cual no se contrapone con el artículo 20, ya que lo que aquél contempla es que la indemnización debe pagarse no previamente al — acto expropiatorio sino con posterioridad al mismo, lo cual — no significa que el artículo 19 ordene que la indemnización — se pague inmediatamente que la cosa expropiada pasa al patrimonio del Estado.

Respecto de la especie en que debe hacerse el pago, noobstante de que ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación
de 1936 dicen nada, es uniforme la doctrina en el sentido deque debe cubrirse con dinero, que es el medio ordinario y legal que se utiliza, pudiendo consistir, bien en efectivo, o bien en títulos representativos de facil negociación.

Cabe señalar, sin embargo, que en últimas fechas y sobre todo cuando los expropiados son personas de escasos recursos económicos, el Estado satisface la indemnización mediante la reubicación de los afectados en otras zonas que pre
viamente ha determinado en el expediente de expropiación y -que son de su propiedad.

Al respecto la Ley General de Bienes Nacionales nos dice:

"Artículo 14.- ... En los casos que señale este artículo, el Gobierno Federal podrá - cubrir la indemnización correspondiente -- mediante la entrega de bienes similares a- los expropiados, y donar al afectado la di

ferencia de más que pudiera resutar en los valores, siempre que se trate de personasque perciban ingresos no mayores a cuatrotantos 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."

Por lo que respecta al monto de la indemnización, la --propia Constitución establece que el precio que como tal se -fije "se basará en la cantidad que como valor fiscal de la co
sa figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya seaque 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."

Ahora bien, para determinar el aludido valor fiscal o - catastral, basta remitirnos al artículo 18 de la Ley de Ha- - cienda del Departamento del Distrito Federal.

No podemos concluir este apartado sin antes proponer que el Estado pague intereses a los afectados por una expropiación a razón del nivel de índice inflacionario que proyecta el Banco de México, hasta en tanto liquide la indemnización corres—pondiente, o bien al interés social que impere al momento de — la mora en el pago de la indemnización.

Lo anterior proposición tiene su fundamento en la constante y a últimas fechas más acentuada, perdida del valor - -

adquisitivo del dinero, esto es, que si el día de hoy el Es—
tado expropiare un bien fijando la indemnización en diez mi—
llones de pesos y señalara para dentro de dos años el pago de
la misma, resulta evidente y palpable que el día en que se—
cubrieran esos diez millones no alcanzarían para cubrir o com
par los satisfactores que potencialmente se podrían obtener—
el día en que se verificó la expropiación y si, por un lado,—
el Estado ocupó inmediatamente el bien expropiado; justo es—
que si no cubre inmediatamente la indemnización correspondien
te, entonces pague intereses a los afectados en la misma proporción en que se esté perdiendo el valor adquisitivo del dinero, del que potencialmente aquéllos pudieron disponer desde
el momento mismo de la expropiación.

V.- LA FIGURA DE LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION
MEXICANA.

En este apartado analizaremos algunas causas de utilidad pública, contenidas en algunas leyes administrativas, las cuales no se comprenden en el artículo primero de la Ley de - Expropiación, pero quedan comprendidas dentro de la fracción-XII de la citada ley.

1.- Ley Federal de la Reforma Agraria.

"Artículo 112.— Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con tal evidencia sea superior a la utilidad socialdel ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. Son causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotacióno conservación de un servicio público.

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

III.- El establecimiento de camposde demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zooténicas y, en general, servicios del Estado para la producción.

IV.- Las superficies necesarias parala construcción de obras sujetas a la Leyde Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica.

ġ.

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

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

VII. La explotación de elementos nacturales pertenecientes a la Nación, sujero tos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren ne cesarios para ello.

VIII.-La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realicela Secretaría de Recursos Humanos; y

IX.- Las demás previstas en las leyes
especiales."

"Artículo 114.- La expropiación podrá re--caer tanto sobre los bienes restituidos odotados al núcleo de población, como sobre
aquellos que adquiera por cualquier otro -concepto."

2.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada el día 29 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación.

"Artículo 18.- Corresponde al Departamento del Distrito Federal, determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al ejecutivo la expedición del correspondiente decreto de expropiación u -- ocupación, en los términos del artículo 27

fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación (fracción XII)".

3.- Código Civil para el Distrito Federal.

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

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

"Artículo 836.- La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si - eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo eminente una población o para eje cutar obras de evidente beneficio colectivo".

4.- La Ley de Invenciones y Marcas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 1976.

"Artículo 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 co-rrespondiente se establecerá si la patentepasa a ser propiedad del Estado mexicano osi cae bajo el dominio público."

"Artículo 64.- Cuando se trate del invento-

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

5.- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1976.

"Artículo 33.- El mejoramiento podrá llevar se a cabo mediante convenios entre autorida des y propietarios en que se atiendan sus - respectivos intereses, o a través de la expropiación de predios, por causa de utilidad pública."

"Artículo 41.- Cuando el cumplimiento de es tos planes implique el empleo de cualquiera de los medios indicados en el artículo 32 - de esta ley, y sea necesario o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utili

dad pública, proveerá a la expropiación dela misma, de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables."

6.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1976.

"Artículo 29.- Se declara que es utilidad - pública e interés social las acciones de - plantear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urba no del Distrito Federal.

"Artículo 39.- Si para la ejecución de lasobras de utilidad pública e interés público
resulta necesario la ocupación parcial o to
tal, temporal o definitiva, de predios o
bienes de propiedad particular, se procederá a su adquisición, a la celebración de —
convenios correspondientes a su limitaciónde dominio o a su expropiación con apego to
do ello a las disposiciones constituciona—
les y legales que sean aplicables.

Se faculta al Departamento del Distrito Federal para ordenar la desocupación de predios edificados que deben ser demolidos, to tal o parcialmente, así como el retiro de objetos en predios, edificados o no, que en cualquier forma obstaculicen la ejecución de las obras. El Departamento del Distrito-Federal, para la desocupación de los predios anteriores, podrá celebrar los convenios correspondientes para tal efecto con los afectados."

7.- Ley de Vias Generales de Comunicación, publicada en - el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1940.

"Artículo 30.- Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operan en ellas, quedan sujetas exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en los siguientes casos y sin perjuicio delo que establece la Ley de Secretarías de - Estado y Departamentos Autónomos."

"Artículo 21.- Las vías generales de comuni cación son de utilidad pública. En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones, a solicitud de los interesados o por si mis ma cuando se trate de vías construidas porel Gobierno Federal o en cooperación con las autoridades locales, declarará y fundarå administrativamente, en nombre del Ejecu tivo, la expropiación de los terrenos, cons trucciones, aguas materiales de propiedad particular que se requieran para la cons- trucción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vlas, sus servicios -auxiliares y de más dependencias y accesorios. La expropiación se hará con arreglo a bases siguientes:

I.- La Secretaria de Comunicaciones, para declarar la expropiación correspondien
te, determinará el lugar y la extensión delos terrenos y aguas y el volúmen 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 estable cimiento de la vía hubiese necesidad de ocu par terrenos, aguas u otras ya utilizadas por otra o destinadas a diferentes usos dela misma. la Secretaría de Comunicaciones oyendo a los interesados, examinará si la ocupación de estos bienes para nueva vía, causa a la anterior perjuicios de tal manera graves que hagan inconveniente el establecimiento de la proyectada, y decidirá si cambia la ruta de ésta o si es de llevarsea cabo la expropiación: en este caso, la --nueva vía estará obligada a pagar a la antiqua la indemnización a que hubiere lugarpor 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 mencionados bienes — pertenezcan a los Estados, Municipios o particulares, la Secretaría de Comunicaciones— determinará su destino, oyendo previamente— a los afectados."

"Artículo 22.- La substanciación del procedimiento de expropiación se hará en la forma y términos que fija la Ley de la Materia."

"Artículo 23.- El expropiado o su causahabien te tendrá derecho, dentro del término de - cinco años, a reivindicar la cosa expropia- da a la parte correspondiente, cuando la to talidad o una parte de ellas no se utiliza-

re o se aplicare a uso distinto de aquél --para el que se autorizó la expropiación.

En este caso, el expropiado o su causa habiente no estarán obligados a devolver — otra suma que la que el expropiante hubiere pagado por vía de indemnización, o la parte proporcional en su caso.

El plazo de cinco años a que se refiere este artículo, se contará desde la fecha en que los bienes materia de la expropia-- ción queden desafectados al uso para el que se autorizó la expropiación."

8.- Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984.

"Artículo 19.- Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la --construcción de viviendas de interés social
o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales."

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

I.- AUTORIDADES COMPETENTES.

La constitución de 1857 no precisaba las autoridades que deberían de intervenir en la expropiación por causa de utilidad pública, solamente disponía que la propiedad sólo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, esto es, dejaba a las leyes secundarias fijar las autoridades competentes para intervenir en el procedimiento expropiatorio.

Nuestra actual Constitución en el artículo 27, fracción—VI, párrafo segundo, da ingerencia sucesiva a los tres Pode—res constitucionales, es decir, al Legislativo, al Judicial y al Ejecutivo, de tal manera que, la participación del Poder — Legislativo se traduce en la expedición de las leyes que seña len los casos en que sea de utilidad pública la ocupación dela propiedad privada. Al respecto el maestro Burgoa afirma: — "..., la Ley Suprema en el artículo 27, fracción VI, párrafosegundo, otorga facultad al Legislativo, bien sea local o federal, para expedir el ordenamiento que fije las causas de — utilidad pública. Dicho ordenamiento puede tener el carácter—de federal cuando se trate de casos en que se tienda a alcan—zar un fin cuya realización competa a la federación conforme—a sus facultades constitucionales, o bien ostentar una natura

leza local cuando los objetivos que se persigan mediante la expropiación sean de la incumbencia constitucional de las entidades federativas. Como se ve. en el régimen jurídico a que está sometida la actividad expropiatoria estatal concurre los principios de constitucionalidad y legalidad en sentido es- tricto. El primero se traduce en la circunstancia de que sólo la Ley Suprema puede autorizar la expropiación como limita- ción a la propiedad particular mediante las condiciones y requisitos que fija (utilidad pública e indemnización). La expropiación, pues, tiene su fuente exclusiva en la Constitución, de tal manera que si ésta no la previniese, aquélla nosería válida, pues su institución no es objeto de la legislación secundaria. El principio de legalidad se manifiesta en el hecho de que, no obstante que la Ley Fundamental autorizala expropiación, las autoridades estatales están impedidas pa ra llevar a cabo cualquier acto expropiatorio, si no se basan en una ley ordinaria (federal o local, según el caso), que -establezca las causas de utilidad pública. Los principios deconstitucionalidad y legalidad que caracterizan al régimen ju rídico al cual está sometida la conducta expropiatoria del --Estado, los consigna expresamente la Ley Suprema al estable-cer, en primer lugar, a modo de declaración general, que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización (párrafo segundo del artículo 27) (principio -constitucional) y, en segundo término que "las leyes de la Fe deración 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 le-yes la autoridad administrativa hará la declaración corres-pondiente"".(23)

La actividad estatal, está sometida a los principios deconstitucionalidad y de legalidad, siendo el primero la fuente directa de la expropiación, pues es la Constitución General de la República la que establece la autorización de la -ocupación de la propiedad privada, mediante las condiciones y
requisitos que fija (utilidad pública e indemnización); por -tanto, si la propia Constitución no la previniese, la expropia
ción no sería dable, pues su regularización no se legitimaría
a traves de leyes secundarias.

El principio de legalidad se manifiesta en el hecho de — que no obstante que la propia Constitución establece la expropiación, es necesario que las autoridades estatales, para lle var a cabo la misma, expidan leyes ordinarias, o bien por lamisma federación, en las que se establezcan las causas de — utilidad pública.

Estos principios los ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al afirmar:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLI CA.- La Constitución General, con el obje to de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidadpública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública-

⁽²³⁾ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p.476.

la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración con rrespondiente. De manera que es necesarios 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 cadacaso, si existe o no, esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías".

Cuarta tesis relacionada a la jurisprudencia número 365, visible a paginas 623 y 624, Tercera Parte, Segunda Sala, - - Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985.

La Constitución no declara de manera expresa cuál es laautoridad que debe ejecutar la expropiación, es decir, la que
de hecho deba llevar a cabo la desposesión del bien expropiado y su incorporación al patrimonio del Estado, en tal sentido, Gabino Fraga manifiesta: "Con motivo de esa falta de declaración expresa, se han sostenido dos opiniones contrarias:
una, según la cual una vez que la autoridad administrativa ha
declarado la procedencia de la expropiación, su ejecución debe realizarse por la autoridad judicial.

Para fundar esta opinión se recurre al párrafo decimosexto del mismo artículo 27, según el cual "el ejercicio de lasacciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial". Se sostiene una de las acciones que a -

la Nación corresponden por virtud del artículo 27, la aplicación de la parte transcrita del mismo obliga a recurrir a laautoridad judicial.

Esta opinión tiene a su favor el sistema vigente con anterioridad a la Constitución de 1917, en el que la expropiación de acuerdo con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, se sujetaba al conocimiento de la autoridad judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente y para que ordenara la privación de la propiedad.

En los términos de la segunda opinión, o sea la que sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento el mismo párrafo decimosex-to del artículo 27, pues en él, después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar por qué causas de utilidad públicaprocede la expropiación y que el Poder Administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino en el procedimiento de indemniza ción, y eso sólo por lo que atañe al exceso del valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad a la fecha de la asignacióndel valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor noesté fijado en las oficinas rentísticas. Se sostiene que como es el único momento en el cual se da intervención a la autori dad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir enalguna otra de las fases de la expropiación.

La Ley de Expropiación siguiendo el segundo de los criterios expuestos, previene que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación (art. 32) y oportunamente procederá, sin-

la intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien --afectado (arts. 7º y 8º)". (24)

Al Poder Ejecutivo sea federal o local, en materia expropiatoria se traduce en la declaración concreta de cuándo procede en un caso determinado, la ocupación temporal, sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominiopara los fines del Estado o en interés de la colectividad - - (art. 2º de la Ley de Expropiación).

El artículo 3º de la Ley de Expropiación señala que el - Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, - Departamento Administrativo, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaración respectiva.

Por lo tanto, la autoridad administrativa interviene — — aplicando al caso de que se trate, las normas constituciona— les y legales que regulan su actividad, realizando los actos— jurídicos y materiales relativos a tal aplicación, por ejemplo la conformación del expediente, la declaratoria correspondien te, la ocupación del bien afectado, el conocimiento del recur so administrativo de revocación y el derecho de reversión del bien expropiado, principalmente.

Por lo que respecta a la intervención del Poder Judicial en materia expropiatoria, tenemos que por declaración consti-

⁽²⁴⁾ Fraga, Gabino. Op. cit. ps. 379 y 380.

únicamente éste intervendrá cuando surjan conflictos entre el Estado y el gobernado con motivo del valor real, actual y - efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste. Pero a pesar de esto, el Poder Judicial tiene la facultad jurisdiccional de conocer de diversos casos concretos que en materia de expropiación se presenten, a través del juiciode amparo que se interponga en contra de la resolución adminis trativa que haya recaído al recurso de revocación que hizo va ler el interesado contra el decreto expropiatorio y sus conse cuencias. Pero aún sin agotar el recurso establecido por la -Ley de Exproplación, el Poder Judicial de la Federación por conducto de la autoridad competente (juez de distrito), po-drá conocer casos en materia de expropiación cuando se aduzcan violaciones directas a la Constitución, especificamente a las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16.

II. BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION.

Dentro de la doctrina hay un criterio uniforme al afirmar que todos los bienes pueden ser objeto de expropiación, — hecha excepción del dinero y de los bienes del dominio público.

Así el maestro Acosta Romero señala que: "Algunos autores señalan que fundamentalmente se expropian bienes inmuebles, que es el caso más frecuente de expropiación, pero también se pueden expropiar otros como el uso, usufructo, habitación, — etc.; y, también, bienes muebles y derechos. Se pueden expropiar 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. También pueden expropiarse empresas mercantiles e industriales.

Hay autores que señalan que, toda vez que el artículo 27 constitucional regula la propiedad territorial, únicamente la expropiación puede referirse a bienes inmuebles. Creemos queesta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 no sólo regula la propiedad territorial, sino también regulala propiedad, cualquiera que sea ésta, desde el dominio directo de la nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada; entonces, si regula todos estos aspectos de la propiedad, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus necesarios.

manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o dere--chos". (25)

Por su parte, Gabino Fraga estima: "Por lo que hace a — los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse, en — primer término, que el Estado no puede proceder a la expropia ción del dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio le gal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, y por la otra,— como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, — la expropiación dejaría de cumplir su objetivo.

Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro — sistema constitucional no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque, como el artículo veintisiete constitucional se limita arreglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso hacer referencia a esa—clase de propiedad.

La interpretación legislativa y judicial ha rechazado — la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fun dado en la colocación material del precepto, existen datos — derivados tanto de antecedentes constitucionales, como de la-redacción del párrafo decimoquinto del mismo artículo veintisiete, que no hace el distingo necesario para considerar auto

⁽²⁵⁾ Acosta Romero, Miguel. Op. cit. ps. 595 y 596.

rizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles".

(26). En ese mismo orden de ideas, Serra Rojas considera que:

"Pueden ser materia de expropiación todos los bienes mueblese e inmuebles, con excepción del dinero". (27)

En relación con la manifestación que hace Gabino Fraga, en el sentido de que el Estado no puede expropiar el dinero,porque la expropiación dejaría de cumplir su objetivo, ya que la misma da lugar a una indemnización en dinero, tal manifestación es contraria a lo que establecen los párrafos terceroy cuarto del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, en donde se prevee que la indemnización no únicamente -puede ser en dinero, sino también a través de la entrega de bienes similares a los expropiados tal y como lo expusimos en el capítulo anterior, de donde se detecta la contradicción -existente entre el autor en comento y lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales; además hay que señalar que es 🛥 notoria la justicia social que se pretende en el artículo 14de la citada ley en favor de personas de escasos recursos o que vivan de su trabajo, cuando resultan afectados en su pa-trimonio por un decreto expropiatorio.

Ahora bien, tradicionalmente la expropiación se ha llevado a cabo sobre bienes inmuebles, terrenos, edificios, etc., pero también los bienes muebles son motivo de la expropiación, pues si ésta se lleva a cabo en virtud de un acto de soberanía inherente al Estado, tomando en consideración que el interés privado debe subordinarse al interés colectivo, y que el-

⁽²⁶⁾ Fraga, Gabino. Op. cit. p. 385.

⁽²⁷⁾ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 315.

derecho de propiedad constituye una función social, no hay — razón para que solamente el beneficio colectivo se realice através de la expropiación de bienes inmuebles y no pueda seguirse esa misma finalidad, tratandose de bienes muebles. Ade más, una razón más para sostener que los bienes muebles son — susceptibles de expropiación, se apoya en la terminología empleada en la fracción VI del artículo 27 constitucional, pues al hablarse del precio de la indemnización, se usan las palabras "cosas" y "objetos", conceptos que jurídicamente tienenuna connotación diversa a los inmuebles, pues si bien es cier to que las cosas pueden ser tanto muebles como inmuebles, lapalabra "objetos" solamente puede referirse a los bienes muebles.

También cabe señalar que las empresas mercantiles y nego ciaciones industriales pueden ser objeto de expropiación, sipara ello median causas de utilidad pública, como la que fija la fracción IX del artículo primero de la Ley de Expropiación al establecer: "IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para el beneficio de la colectividad".

En tales condiciones, estando de acuerdo con las opiniones anotadas, consideramos que son susceptibles de expropiación todos los bienes, tanto inmuebles como muebles, con - -excepción del dinero y los bienes del dominio público.

Entonces, cabe decir que la acción administrativa, a - - efecto de satisfacer las necesidades públicas encomendadas al Estado, puede consistir en la expropiación total, en la ocupa

ción temporal, sea total o parcial, o bien en la limitación - al derecho de dominio.

El procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades procedimentales estrictas, y aún sin audiencia del interesado. Tiene como destino que durante él secompruebe la causa de utilidad pública, que debe fundar el de creto de expropiación, recordando que la autoridad que lo realiza debe ser competente.

Así tenemos que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, es quien trámita el expediente de expropiación, de — ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso — si considera que en la especie se surte una de las causales — de utilidad pública contenidas en el numeral primero de la — Ley de Expropiación, hará la declaratoria de expropiación correspondiente. (art. 3º)

Esta declaratoria se hace mediante decreto que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarsepersonalmente a los afectados. En caso de ignorarse el domici
lio de éstos, surte efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el referido Diario Oficial de la Federación. (art. 49)

Contra la declaratoria respectiva los propietarios afectados podrán interponer ante la autoridad trámitadora del expediente, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, el recurso administrativo de revocación. (arts. 5º y 6º)

En los casos en que no se haga valer el precitado recurso o si éste es resuelto en contra de las pretenciones del — recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropia—ción u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución—inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que—procedan. (art. 79)

Dentro del procedimiento expropiatorio la interposicióndel recurso de revocación suspende la ejecución del decreto expropiatorio, de ocupación temporal del bien afectado o de limitación de dominio, en tanto no se resuelva, a excepción de los casos en que la causa de utilidad pública se base en algunos de los siguientes casos:

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

 (Fracción V del artículo 1º de la Ley de Expropiación);
- b) "Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública". (Fracción VI del artículo 1º de la Ley de Expropiación); y
- c) "Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad". (Fracción X del ar—tículo 1º de la Ley de Expropiación).

El ejecutivo Federal, hacha la declaración correspondien te, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal, o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sinque la interposición del recurso administrativo de revocación suspensa la ocupación del bien o bienes de que se trate o laejecución de las disposiciones de limitación de dominio. — — (art. 82)

Por último, la intervención del Poder Judicial queda establecida en la parte final del párrafo segundo de la frac-ción VI, del numeral 27 constitucional que establece:

"El exceso del valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterio
ridad a la fecha de la asignación del valor
fiscal, será lo único que debe quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.
Esto mismo se observará cuando se trate deobjetos cuyo valor no esté fijado en las -oficinas rentísticas".

La ingerencia del Poder Judicial en materia de expropia ción será analizada en el siguiente capítulo del presente tra bajo, sólo diremos que la vía en que se ventile la intervención antes aludida, es a través de un juicio ordinario federal en términos del artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.

En complemento a lo anterior y hablando del procedi- -- miento se complementa lo determinado por los artículos 32 y --

 4° de la Ley de Expropiación con lo que establece la vigente-Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 14 que a la letra dice:

"Artículo 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 Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encamina do 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".

Luego entonces podemos decir que:

- 1.- A la Secretaría de Estado o Departamento del Distrito Federal, corresponde realizar los estudios respectivos para -- conformar el expediente en el que se justifique la utilidad p $\underline{\hat{u}}$ blica del bien expropiado.
- 2.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, corresponde determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; en razón de que a élla corresponde llevar el registro de los bienes de propiedad federal, así como intervenir en todos los actos de enajenación, destino, asignación, etc..

- 3.- A la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, co--rresponde fijar el monto de la indemnización en atención a loordenado por el artículo 63, párrafo segundo de la Ley General
 de Bienes Nacionales, y
- 4.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto, co--rresponde determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de
 la Federación.

En cuanto al procedimiento para impugnar la indemnización se ha establecido el siquiente:

- a) Se hará la consignación del monto de la indemnizaciónal juez de Distrito correspondiente.
- b) El juez fijará posteriormente a la consignación el término de 3 días para que las partes designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en caso de rebeldía.
- c) Asimismo se les prevendrá en el mismo acuerdo para que fijen un perito en discordia, el que en caso de rebeldia será-nombrado por el juez.

Contra el auto del juez que haga la designación de peritos no procede ningún recurso; además en caso de muerte, renun
cia o incapacidad de alguno de los peritos se designará a otro
en el plazo de 3 días.

- d) Los honorarios de los peritos serán cubiertos por cada parte y el tercero en discordia por ambas partes.
- e) El dictamen pericial deberá ser presentado dentro delplazo de 60 días, en caso de que estén estos de acuerdo sobrela fijación de las mejoras o del demérito, el juez fijará el monto de la indemnización correspondiente.

- f) En caso de inconformidad se llamará al tercero para que en un plazo que no debe exceder de 30 días reciba su dicta men. Presentado el dictamen el juez resolverá dentro de los 10 días hábiles siguientes. Contra esa resolución no procederá recurso alguno.
- g) La autoridad fijará la forma y los plazos en que debeser pagada la indemnización aclarando que conforme al menciona do artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto esa función, previo el monto que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, cuyo pago no deberá abarcar un término mayor de 10 años.

La garantía de audiencia consiste en la obligación positiva que el párrafo segundo del artículo 14 constitucional impone a las autoridades, en el sentido de que previamente a laemisión de cualquier acto que implique privación de la vida, — de la libertad o de las propiedades, posesiones o derechos delos gobernados, deben otorgar a éstos la oportunidad de que — formulen sus defensas y ofrescan y rindan sus pruebas.

Asimismo, cabe apuntar que tratadistas del prestigio de-Ignacio Burgoa, Gabino Fraga, Acosta Romero y Serras Rojas, es tán conformes con tal criterio, pues consideran que la expropiación es un acto de soberanía del Estado que se encuentra expresamente previsto en la Constitución.

Nosotros opinamos que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia porque en la mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una pronta determinación, la cual no se daría si fuera obligatorio otorgar participación al afectado; ello además deque entre los requisitos constitucionales de la expropiación — no se señala este, por eso se puede concluir, que de acuerdo — a la naturaleza de la expropiación, no se da previa audiencia— al expropiado, ya que la misma tiene por objeto que se permita oponerse, controvertir y probar en contra de la decisión de — las autoridades. En la expropiación, no se trata de un acuerdo de voluntades para que el bien afectado pase a poder del Estado, sino por el contrario una imposición de éste en atención — al interés general, para que, aún en contra de la voluntad del

particular afectado, la propiedad privada sea ocupada para - - destinarla a una necesidad pública; el brindar la garantía deprevia audiencia en esta materia, se traduciría en negar que el Estado tenga facultades para expropiar, y si la Constitu- ción autoriza la ocupación de la propiedad privada sin tomar en cuenta la voluntad de los gobernados, debe entenderse que es sin otorgarles audiencia previa.

Cabe destacar que en vista de que la Constitución en la fracción VI, párrafo segundo, del numeral 27 deja que sea la ley secundaria la que determine el procedimiento a seguir para
que las autoridades administrativas formulen la declaratoria de expropiación correspondiente; sí dicha ley secundaria estableciera el que se diere oportunidad al afectado para presentar sus defensas y ofrecer y rendir sus pruebas, entonces lasautoridades gubernamentales tendrían la obligación de cumplircon esas normas esenciales del procedimiento, y en caso de nohacerlo, estarían violando el artículo 14 constitucional.

"EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. GARANTIA DE AUDIENCIA. Cuando el legislador ordinario establece la garantía de audiencia, previa a la expropiación como lo hizo en elartículo 344 de la Ley Federal de Reforma — Agraria, tal requisito constituye una norma esencial del procedimiento y su inobservan— cia se traduce en violación al artículo 14 — de la Constitución Federal ".

Tesis número 33 del Informe de Labores rendido a la Su-prema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1976, Segunda Sala, páginas 39 y 40.

También cabe mencionar que en materia de expropiación. -no rige la garantía de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 de la Constitución. pues el artículo 27 del mismo -ordenamiento, previene que las expropiaciones sólo podrán hacer se por causa de utilidad pública y mediante indemnización y --que las leves de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública laocupación de la propiedad privada, tocando a las autoridades correspondientes (administrativas) hacer, de acuerdo con esasleyes, la declaración respectiva; por lo tanto, al no considerarse entre las condiciones necesarias para la procedencia dela expropiación. la previa audiencia del interesado. es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia de que se trata tal garantía, y a mayor abundamiento debe decirse, que en la -mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación répida, la cual no po dría tener lugar si fuera necesario dar intervención a la auto ridad judicial, cuyos procedimientos y trámites, de por sí, -son tardados.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación haestablecido, en jurisprudencia reiterada, que en materia de ex
propiación no rige la garantía de previa audiencia, porque ese
requisito no está comprendido por el artículo 27 constitucio—
nal.

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIEN CIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de — la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamen—tal".

Jurisprudencia número 368, Segunda Sala del apéndice al-Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, página 626.

> "EXPROPIACION. LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropia ción no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Cons titución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el ar tículo 27 de la Carta Magna y no puede admi tirse que exista contradicciones entre lasdisposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos es tablece una regla general para derechos - subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos in dividuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º dela propia Ley Fundamental".

Jurisprudencia número 33, Primera Parte del apéndice al-Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, página 70. V.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

REVOCACION Y DERECHO DE REVERSION.

La Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial — de la Federación de 25 de noviembre de 1936, establece el recurso de revocación y el derecho de reversión en favor de losparticulares que se vean afectados por alguna declaratoria de expropiación decretada por las autoridades correspondientes, y siendo figuras diferentes, se estudiaron a continuación cada — una.

a) RECURSO DE REVOCACION.

El recurso de revocación, es un medio directo que la Leyde Expropiación establece para la protección de los derechos de los particulares, y según Gabino Fraga lo define como un re
curso administrativo, el cual "... constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener enlos términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque,
lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo." (28)

Por lo que, puede suceder que el Estado al pretender sa-tisfacer una necesidad pública expropie bienes que no son los-

⁽²⁸⁾ Fraga, Gabino. Op. cit. p. 435.

idóneos para tal efecto, por diversas y multiples razones queen la práctica suele darse, en tales circunstancias, con el -objeto de no dejar a los particulares afectados en un estado de indefensión la Ley de Expropiación contempla la existenciade un medio de defensa llamado recurso de revocación, y de - acuerdo con el artículo 5º de la cita ley, este medio de defen sa tiene como finalidad el dar una oportunidad al afectado, ya que antes de la declaratoria correspondiente no se le da inter vención alguna, para allegar pruebas a la autoridad expropiado ra y convencerla de que en la especie, contrariamente a lo sos tenido por ella, no se surte plenamente la causal o causales invocadas por la misma para fundamentar el decreto respectivoy justificar la utilidad pública; por ello si el recurrente de muestra la procedencia y legalidad de su inconformidad, se revoque el decreto que contiene la declaratoria de mérito, sin necesidad de acudir al juicio de amparo por violaciones directas a la Constitución.

El término para interponer el recurso administrativo de - revocación es, como ya se dijó con anterioridad, de quince - - días hábiles siguientes a la notificación del decreto. Este se interpondrá ante la autoridad del ramo que haya tramitado el - expediente de expropiación.

Cabe apuntar, asimismo, que la sóla interposición del recurso de referencia, suspende los efectos que trae consigo ladeclaratoria correspondiente, hecha excepción de los casos enque ésta se funde en las causales V, VI ó X del artículo 1º ---

de la Ley de Expropiación, pues la ley considera que, dada su gran significación, no es dable en tales supuesto el suspender los efectos de la declaratoria que corresponda.

b) DERECHO DE REVERSION.

No existe una definición doctrinaria respecto a este derecho, pero consideramos que se trata de un derecho subjetivo, — que tiene el individuo o particular para exigir de la autoridad que justificó la utilidad pública (después de transcurrido cinco años, sin destinar el bien afectado a los fines propuestos o causas de utilidad pública), la devolución del bien exerpropiado.

Este derecho persigue como objetivo, que los bienes que hayan originado una declaratoria de expropiación se destinen a
la necesidad pública que dio origen al acto de afectación, pues
en caso contrario la ley prevé (artículo 9º de la Ley de Expropiación), que si dentro del término de cinco años, contados —
a partir del día en que se publique el decreto de expropiación
en el Diario Oficial de la Federación, sin que se haya destina
do el bien afecto a la causa de utilidad pública que motivó el
decreto, el propietario afectado podrá reclamar la reversión —
del bien de que se trate en el caso de expropiación, o bien —
la insubsistencia del decreto sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Consideramos que si el particular obtiene la devolución - del bien expropiado, tiene correlativamente, la obligación de-

reintegrar al Estado las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización. Esta consideración la expresamos a pesar de que no existe disposición legal que oblige al particular a reintegrar al Estado las cantidades que haya recibido — por concepto de indemnización, sino más bien por equidad jurídica, es decir, sí el particular expropiado recibió determinadas cantidades de dinero o bienes similares al expropiado porconcepto de indemnización, es justo decir que el particular — tiene la obligación de devolver esas cantidades de dinero o — esos bienes similares, puesto que de otra manera el particular se beneficiaría doblemente, es decir, contaría de nueva cuenta con el bien expropiado y además con las cantidades de dinero — o bienes muebles o inmuebles que se le haya entregado por concepto de la indemnización, perjudicando de esa manera al erario federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado apropósito de la reversión, lo siguiente:

"REVERSION DEL BIEN EN LA EXPROPIACION. El artículo 9º de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que han originado — una declaración respectiva de expropiación, ocupación temporal o de limitación de dominio no fuere destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro deltérmino de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien — que se trata o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio. Ahora bien, la reversión puede re-

clamarla el quejoso con el solo hecho de de mostrar que el inmueble relacionado no se - ha destinado al fin para el cual fue exproplado".

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Tomo --XXVIII, página 21.

CAPITULO CUARTO

INTERVENCION DEL PODER JUDICIAL EN MATÉRIA DE EXPROPIACION

I -- FUNDAMENTO LEGAL DE SU INTERVENCION ..

La intervención del Poder Judicial de la Federación dentro de la figura de la expropiación como lo indicamos en el ca pítulo anterior, quedó establecido en la parte final del párra fo segundo de la fracción sexta del numeral 27 de la Constitución Federal que establece:

"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, se
rá lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate deobjetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

De tal manera que cuando el Estado o el particular afecta do no estimaren que el bien expropiado hubiese sufrido cambioalguno respecto de su valoración fiscal originaria, entonces el Poder Judicial no tendrá intervención alguna; sin embargo,por intereses propios la realidad es otra, es decir, por una parte el Estado, a efecto de aminorar su erogación puede litigar el monto de la indemnización, alegando que el bien expropiado ha sufrido algún demérito respecto de su asignación fiscal inicial, básicamente por deterioro en las construcciones en el caso de bienes inmuebles y por otro lado, el expropiado-

puede hacer lo propio, aduciendo que el bien ha tenido un incremento, por razones de tiempo, de ubicación, de mejora en -las construcciones, etc., y no aceptar como monto de la indemnización el equivalente al valor fiscal que, del bien expropia
do, figure en las oficinas catastrales.

En tales circunstancias, además del caso en que el bien - expropiado no esté valuado fiscalmente en las oficinas recauda doras, el Estado y el afectado se someterán a juicio pericial, cuando se trate de ocupación temporal, privación total del - - bien o de limitación de dominio.

Ahora bien, el procedimiento para determinar el monto dela indemnización es el siguiente de acuerdo a la Ley de Expropiación:

1.- Se hará la consignación al juez de Distrito correspondiente, que en el caso del Distrito Federal es un Juzgado de - Distrito en Materia Administrativa, en términos del artículo-52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, quien fijará posteriormente a la consignación el término de tres días para que las partes designen sus peritos, - con apercibimiento de designarlos el juez en caso de rebeldía. Asimismo se les prevendrá en el mismo acuerdo para que fijen - un perito en discordía y si no lo nombran, será designado por el juez, de acuerdo al artículo 11 de la Ley de Expropiación.

2.- El acuerdo en que se designen los peritos es irrecurrible. (art. 12).

En caso de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de — los peritos designados, se hace nueva designación dentro del -

término de tres días por quienes corresponda (art. 13).

Lo honorarios de los peritos serán cubiertos por cada par ta y el tercero en discordía por ambas partes. (art. 14).

3.- Una vez que los peritos manifiesten la aceptación y - protesta de desempeñar su encargo con arreglo a la ley, el - - juez les fijará un plazo no mayor de sesenta días para que rindan su dictamen. (art. 15).

4.- Si los peritos estan de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará elmonto de la indemnización; en caso de que los dictamenes resulten contradictorios, se llamará al tercero, para que dentro de un plazo que no excesa de treinta días, rinda su dictamen; con vista de los dictamenes de los peritos, el juez resolverá dentro del plazo de diez días lo que considere procedente. (art. 16).

5.- La resolución que dicta el juez es irrecurrible y seprocederá, en caso de privación total del bien, al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el afectado o, en su rebeldía, por el juez (art. 17).

Debemos apuntar que el Poder Judicial de la Federación es el Competente para conocer de lo anterior por así establecerlo el Código Federal de Procedimientos Civiles en el Libro Tercero, Título Primero, Capítulo Cuarto denominado "Procedimientode Avalúo en los Casos de Expropiación", en sus artículos 521-al 529; por lo que el Poder Judicial Local carece de competencia para conocer de esta cuestión planteada porque en las le-

yes respectivas de carácter local no esta contemplada tal - -- cuestión y además de que tanto la Ley de Expropiación como el-Código Federal de Procedimientos Civiles son de carácter federal que rigen en toda la República, los cuales son los aplicables al caso concreto.

II. LA INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LOS

DECRETOS EXPROPIATORIOS COMO PUNTO GENERADOR DEL
JUICIO DE AMPARO.

La circunstancia de que la garantía de previa audiencia — no rige en contra de actos relativos a la expropiación, como — lo asentamos en el capítulo anterior, no excluye el que los — mismos no puedan ser combatibles a través del juicio de amparo, ya que éste no procederá por violaciones a la referida garan— tía, sino en tratándose de la de legalidad establecida en la — primera parte del artículo 16 constitucional, en el caso de — violaciones al 27 de la propia Constitución Federal o la legis lación secundaria correspondiente.

La garantía de legalidad que condiciona todo acto de moles tia, se contiene en la expresión "fundamentación y motivación— de la causa legal del procedimiento".

El maestro Ignacio Burgoa nos dice: "Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamen te concurrir en el caso concreto para que aquél no implique — una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya — una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos — autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtirsus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocada por la autoridad. Por consiguiente,

razonando a contrario sensu, se configurará la contravención — al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuan do el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de — fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la si— tuación concreta respecto a la que se realice dicho acto de — autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación)". (29).

De lo anterior, podemos decir que las autoridades que - - expropien, teniendo la debida facultad, deben fundar y motivar el decreto expropiatorio correspondiente, a efecto de no con-culcar la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 -- constitucional.

A manera de ejemplos, podemos mencionar los siguientes casos:

a) Establece el párrafo segundo del artículo 27 constitucional que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por su parte el artículo 1º de la Ley de Expropiación en<u>u</u> mera los casos en que es de utilidad pública la ocupación de - la propiedad privada.

Ahora bien, para que exista una utilidad pública es forzo so que preexista una necesidad pública, y sí se diera el casode que alguna autoridad expropiare un bien, fundamentándose en alguna de las causales que se establecen en el precitado artículo, pero sin demostrar que en el caso concreto efectivamente

⁽²⁹⁾ Burgoa, Ignacio. <u>Diccionario de Derecho Constitucional</u>, - <u>Garantías y Amparo</u>. Editorial Porrua, S.A.. 1a. ed. Méxi-co, 1984, p. 194.

existe una verdadera necesidad pública, entonces tal privación de la propiedad sería conculcatoria de las garantías de legal<u>i</u> dad que se establecen en la primera parte del artículo 16 con<u>s</u> titucional, por falta de motivación, es decir, por no encuadrar dentro del marco general establecido por la norma referida.

La Constitución General establece que con el objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la — ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán— las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la — propiedad particular y que, de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente; por consiguiente es necesario: primero, la existencia de una ley — que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada — caso, si existe o no esa necesidad, para que se verifique la — expropiación.

- b) El artículo 27 constitucional autoriza a las autoridades administrativas para expropiar bienes de propiedad particular, con sujeción a dos requisitos básicos: que exista utilidad pública y medie indemnización. La falta de uno de los requisitos mencionados, implica la violación a tal precepto.
- c) Como último ejemplo, diremos que cuando la expropia— ción que se haga en favor de particulares y no para el beneficio colectivo, también importa una violación al artículo 16 -- constitucional.

De manera que todo decreto expropiatorio debe contener el principio de legalidad contemplado en el artículo 16 de la — — Constitución Federal, es decir, debe de estar debidamente fundado y motivado; pues al carecer de estos elementos hace procedente el juicio de amparo por violaciones directas a la Ley Suprema.

El concepto de fundamentación debe entenderse como la expresión de los preceptos legales normativos que constituyen la base del decreto expropiatorio; en consecuencia dicho decretono queda debidamente fundado si no contiene la expresión de mingún fundamento legal. Por motivación debe entenderse el señalamiento de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al decreto expropiatorio correspondiente, sin que puedadimitirse que la motivación consista en la expresión general "por razones de interés público", ya que la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al decreto de expropiación.

Tal consideración se apoya en las siguientes jurisprudencias: la número 373 de la Tercera Parte de la misma compila---ción en cita, visible a foja 636, que reza:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdocon el artículo 16 de la Constitución Fede
ral, todo acto de autoridad debe estar ade
cuada y sufucientemente fundado y motivado,
entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal apli
cable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las -

circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión delacto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesisnormativas".

También tiene aplicación la jurisprudencia número 374 dela legislación referida, visible a foja 642 y 643, que a la --letra dice:

> "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, AMPARO EN CA SO DE LA GARANTIA DE - Si el acto reclamado no es intrínseca y radicalmente anti- constitucional porque no evidencia en si mismo la falta de norma alguna legal o reglamentaria que pudiera justificarlo (como sucedería, por ejemplo, respecto de unacto dictado sin competencia constitucio-nal) para obtener, de modo indubitable. -una conclusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho acto, queyendo más allá de su aspecto formal tras-cendiera al fondo, esto es, a su contenido, sería preciso hacer un estudio exhaustivode todas las leyes y reglamentos, a fin de poder determinar si existe o no alguna dis posición que le sirva de apoyo, estudio --que no es dable realizar en el juicio de amparo. Llámese violación procesal o for-mal (los dos términos se han empleado in-distintamente en la jurisprudencia, aunque el primero, en verdad, no con intachable propiedad) a la abstención de expresar elfundamento y motivo de un acto de autori--

dad, lo cierto es que tal abstención impide juzgar el acto en cuanto al fondo, porcarecerse de los elementos necesarios para ello, pues desconocidos tales fundamento y motivo, los mismos no pueden ser objeto de apreciación jurídica alguna. La reparación de la violación cometida, mediante el otor gamiento del amparo, consiste en dejar insubsistente el acto formalmente ilegal; pe ro no juzgada la constitucionalidad del -propio acto en cuanto al fondo por descono cerse sus motivos y fundamentos, no puedeimpedirse a la autoridad que emita un nuevo acto en el que purque los vicios formales del anterior, el cual, en su caso, podría reclamarse en un amparo, entonces si, por violaciones de fondo concernientes a su fundamentación y motivación ya expresados. Si bien no puede impedirse a la autori dad que reitere el acto, con tal que lo -funde y motive, tampoco puede obligárselea que haga su reiteración, pues si la propia autoridad encuentra que, ciertamente,el acto reclamado no podría apoyarse en -irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en aptitud de no insistir en el mismo. En consecuencia, la concesión --del amparo contra un acto no fundado ni mo tivado únicamente constriñe a la responsable a dejarlo insubsistente, más no a reiterarlo purgando esos vicios formales".

III.-- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA DECRETOS EXPROPIATORIOS.

De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa: "El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercitacualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad - (lato sensu) - que le cau sa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto - o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ile galidad en caso concreto que lo origine. ... Esta descripción conceptual del amparo lo sitúa evidentemente dentro de los -- sistemas de control constitucional por órgano jurisdiccional- y en vía jurisdiccional activa. En efecto, cada uno de los -- atributos de estos sistemas y que mencionamos anteriormente - lo presenta nuestra institución, a saber:

- a) Del amparo conocen los órganos judiciales federales del Estado, o sea, los tribunales de la Federación.
- b) La promoción del amparo sólo incumbe al gobernado que ha sufrido o teme sufrir inminentemente un agravio en su es—fera jurídica cualquier acto de autoridad que estime inconstitucional, habiendo advertido que la inconstitucionalidad se—manifiesta, bien en la contravención de alguna garantía individual o en la infracción de la garantía de legalidad instituida primordialmente en los artículo 14 y 16 de la Ley Suprema, y al través de la cual se tutela toda la Constitución y—todo el derecho positivo mexicano (control de legalidad y de-

1-009457

constitucionalidad), así como en la interferencia al sistemacompetencial existente entre las autoridades federales y loca les.

- c) El amparo, desde sus origenes, siempre se ha traducido en un juicio, es decir, en un proceso en que el órgano decontrol debe dirimir la controversia jurídica que consiste en
 sí el acto de autoridad (lato sensu) que se impugne es o no violatorio de la Constitución en los términos señalados en el
 inciso anterior, controversia que se suscita entre el goberna
 do que resulte agraviado por dicho acto y la autoridad del Es
 tado del que éste proviene.
- d) Las sentencias que en tal juicio o proceso dicta el órgano de control impartiendo la protección al gobernado contra el acto stricto sensu o la ley inconstitucionales, únicamente tiene eficacia en el caso concreto de que se trate." -(30).

La procedencia del juicio de amparo se establece en el artículo 103 de la Constitución Federal, pues en el se encuen
tran los elementos fundamentales que le dan origen.

"Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridadfederal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III.- Por leyes o actos de las autorida

⁽³⁰⁾ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrua, - S.A.. 23a. ed. México, 1985, p. 177.

des de éstos que invadan la esfera de la au toridad federal".

Este precepto constitucional tiene similitud con el artículo primero de la Ley de Amparo, que dice:

"Artículo 1º.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se -- suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad -que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la sobera
nía de los Estados;

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

De tal manera que dentro de los márgenes del artículo 103 constitucional, refrendados por el artículo 1º de la Ley de — Amparo, el juicio de amparo esta limitado a combatir las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, la leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrin jan la soberanía de los Estados y las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

La lectura de los anteriores artículos nos indican dos --- elementos importantes a saber:

- a) Concepto de autoridad; y
- b) Acto de autoridad.
- El maestro Burgoa define ambos conceptos de la siguiente manera:

"Por autoridades se entiende a aquellos órganos estata— les de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción— de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas— o bien procede una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva". (31)

Por acto de autoridad se entiende: "cualquier hecho volum tario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecucióno en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente". (32)

Por tanto, el acto reclamado o acto de autoridad en general es aquel que se imputa por el afectado o quejoso a las autoridades contraventoras de la Constitución en las diversas — hipótesis contenidas en el artículo 103; por lo que el acto reclamado solo puede y debe se emanado de un órgano del Estado,— pues como se ha establecido por la jurisprudencia de la Suprema Corte, los actos de particulares no pueden ser objeto del — juicio de garantía.

"ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA. - -No pueden ser objeto del juicio de garan-tías, que se ha instituido para combatir -los de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución". (33).

⁽³¹⁾ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. cit. p. 191.

⁽³²⁾ Idem.

⁽³³⁾ Jurisprudencia número 14, de la Octava Parte del apéndi-ce al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, visible a foja 32.

Cabe señalar que el articulo 107 de la Constitución General de la República establece los principios y bases procesales que rigen el juicio de amparo, los cuales se encuentran precisados con toda claridad en la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política delos Estados Unidos Mexicanos.

Teniendo como base las anteriores concepciones, podemos - establecer que los artículos 103, fracción I, y 107 constitu-cionales así como el artículo 73 a contrario sensu y 114 de la Ley de Amparo es el fundamento legal de la procedencia del juicio de amparo contra los decretos expropiatorios; luego entonces, la existencia de un agravio personal y directo son indispensables para dar surgimiento a la acción de nuestro medio de control de constitucionalidad (juicio de amparo); por tanto y-a efecto de enmarcar la procedencia del amparo contra los decretos expropiatorios, de conformidad con los preceptos lega—les citados, tenemos:

- 1.- El acto reclamado será el decreto expropiatorio co-rrespondiente, porque se considera que su sola expedición conculca los intereses jurídicos de la persona expropiada, es decir, se viola en su perjuicio los artículos 16 y 27 de la Cons
 titución General, puesto que se prejuzga de ilegal y a veces de inconstitucional dicho decreto, porque no reune los requisi
 tos que de acuerdo con las leyes respectivas establecen; y
- 2.- Una o varias autoridades estatales, a quienes se lesimputa el acto reclamado, es decir, aquellas autoridades que intervinieron en la expedición del decreto expropiatorio así -

como aquellas que lo pretenden ejecutar.

Cabe hacer mención que los decretos expropiatorios, no — deben considerarse como una ley, pues como lo establecimos enel capítulo primero de este trabajo, los decretos son resolu—
ciones que dicta una autoridad en ejercicio de sus funciones,—
sobre un asunto o negocio de su competencia, por ende, los decretos expropiatorios constituyen resoluciones del Poder Eje—
cutivo que definen sistuaciones concretas.

IV.- ORGANO COMPETENTE PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE UN DECRETO EXPROPIATORIO.

Como lo señala Carlos Arellano, en el amparo "la compe-tencia jurisdiccional es la aptitud derivada del derecho objetivo, que se otorga al Poder Judicial para desempeñar la fun-ción jurisdiccional respecto de la impugnación de la inconstitucionalidad o ilegalidad presunta de los actos o leyes de autoridad estatal". (34)

En materia de amparo, la titularidad de la competencia co rresponde al Poder Judicial de la Federación, así lo disponenlos artículos 94, 103, 104, 105 y 107 de la Constitución General de la República, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del -Poder Judicial de la Federación vigente.

El criterio que se ha seguido para demarcar la competencia en materia de amparo entre los jueces de Distrito, por una
parte, y la Suprema Corte y Tribunales Colegiados de Circuitopor la otra, estriba en la naturaleza del acto reclamado; portanto los jueces de Distrito serán competentes cuando el actoque se reclama en un amparo indirecto no sea una sentencia definitiva, civil, penal, administrativa ni un laudo dictado enmateria laboral. Por el contrario, sí el acto impugnado es una
sentencia definitiva pronunciada en materia civil, penal, admi
nistrativa o un laudo laboral definitivo, el juicio de amparotiene el carácter de directo y debe interponerse ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según la nueva Ley Orgánica --

⁽³⁴⁾ Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial - Porrúa, S.A.. 2a. ed. México, 1982, p. 389.

del Poder Judicial de la Federación, en la inteligencia de - que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá hacer valer la facultad de atracción contenida en el párrafo final de un amparo directo.

La competencia de los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, se contiene tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo y en la nueva Ley Orgánica del Poder -Judicial de la Federación (arts. 107 constitucional, fracción VII; 114 de la Ley de Amparo; y 51, fracciones III, IV y V; -52, fracciones II, III, IV y V; 53, fracciones I, II, III y -IV; y 54, fracciones VII y VIII de la Ley Organica del Poder-Judicial de la Federación), a través de actos específicos, co mo son: actos en juicio; fuera del juicio o después de con- cluído; actos que afecten a personas extrañas a él; actos deautoridad administrativa, es decir, distinta de los tribuna-les judiciales, administrativos o del trabajo; actos dentro del juicio cuya ejecución sea de imposible reparación; y ac-tos o leyes que entrañen una controversia entre las autoridades federales y las locales conforme al artículo 103 constitu cional, fracciones II y III.

Como hacer notar que para efecto de nuestro estudio, los decretos exproplatorios (acto reclamado en el juicio de amparo indirecto) no constituye una sentencia definitiva, sino por el contrario, es un acto a que se refiere la fracción VII del artículo 107 constitucional de carácter administrativo; por lo tanto el órgano competente para conocer de un juicio —

de amparo contra un decreto expropiatorio será un juez de Distrito y en caso de los circuitos especializados, lo será en Materia Administrativa de conformidad con el artículo 52, fracción II de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

También debe señalarse que existe tres factores que delimitan competencia entre los diferentes jueces de Distrito de la República para conocer del amparo indirecto, en los diversos casos en que éste procede y que son:

- a) Territorio:
- b) Materia; y
- c) Autoridad responsable (indole especial)

Territorio: Cada juez de Distrito tiene una determinada - circunscripción territorial dentro de la que ejercen su juris-dicción, la cual esta determinada por el Pleno de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con los artículos 79, 80 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, además que en la Ley de Amparo se establecediferentes reglas de fijación de competencias para los jueces-de Distrito por razón de territorio.

Materia: Este factor sólo rige para los jueces de Distrito que tienen jurisdicción en el Distrito Federal y en el Esta
do de Jalisco, ya que únicamente conocen de asuntos de una determinada rama del derecho (penal, civil, administrativa y laboral).

Autoridad Responsable (indole especial): Cuando en el - -

amparo indirecto o bi-instancial puede figurar como autoridadresponsable un Juzgado de Distrito o un Tribunal Unitario de -Circuito (artículos 42 y 43 de la Ley de Amparo).

En el caso de que el decreto expropiatorio sea recurrido a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el procedimiento ante el mismo es el siguiente:

Como mencionamos anteriormente en el capítulo respectivo, el recurso de revocación se interpone ante la autoridad trámitadora del expediente administrativo de expropiación.

Ahora bien, en el caso a estudio, es decir, en el caso de los decretos de expropiación, correspondía al Departamento del Distrito Federal conocer de la revocación y contra la resolución de este recurso procedía pedir su nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 21, fracción I, de la Ley del Tribunal de lo-Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece lacompetencia de las Salas del Tribunal para conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, eje cuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

De lo anterior observamos la competencia del citado Tribunal para conocer de la nulidad del recurso de revocación cuando quien lo haya dictado sea el Departamento del Distrito Federal o alguna de sus autoridades.

En estos juicios el término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas-

del Distrito Federal será de 15 días hábiles, contados desde — el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la — resolución que reclame o al en que haya tenido conocimiento de la misma, y deberá acompañar a la demanda una copia para cada—parte. El presidente de la Sala no encontrando irregularidades en la demanda o subsanadas éstas, emplazará a las partes para—que contesten dentro de un término de 15 días y en el mismo — acuerdo citará para audiencia dentro de un plazo que no excede rá de 20 días.

En estos juicios se puede pedir la suspensión del acto im pugnado para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncie sentencia. No se otor gará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se de ja sin materia el juicio.

Las resoluciones de las Salas serán recurribles ante la Sala Superior del Tribunal y las resoluciones de ésta podrá -recurrirlas sólo las autoridades ante los Tribunales Colegia-dos en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante el
recurso de revisión administrativo.

Uno de los principios rectores que rigen el juicio de amparo es el de definitividad, el cual consiste en que antes depromover el juicio de amparo, deben agotarse todos los recursos ordinarios que señale la ley que rige el acto que se recla ma, y que pueda tener por efecto modificarlo, confirmarlo o revocarlo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que se haga valer por el quejoso, el amparo resulta improcedente; este principio se consagra en el artículo 107, fracciones III, inciso a) y IV de la Constitución Federal, y su inobservancia de este principio origina la improcedencia del juicio de amparo que se haya promovido, por no ha ber agotado los recursos ordinarios, de conformidad con las fracciones XIII y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, de acuerdo con este principio es necesario que antes de iniciar un juicio de amparo en el que el acto reclama do sea un decreto expropiatorio, debemos agotar el recurso administrativo de revocación, que podrá interponer las personasafectadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la no tificación del mismo ante la autoridad responsable (artículo - 5º de la Ley de Expropiación). La resolución que recaiga al recurso de revocación tendrá el carácter de definitiva, pues noexistiendo otro recurso por el cual pueda ser atacada (salvo - en el Distrito Federal que puede ser combatida dicha resolu- ción a través del Contencioso Administrativo), será procedente el juicio de amparo contra la resolución que haya resuelto el-citado recurso ordinario.

El principio de definitividad no opera en todos los casos ni en todas las materias, pues su aplicación y eficacia admiten excepciones: por ejemplo, en materia de expropiación, cuando el acto reclamado (decreto expropiatorio) carece de fundamenta ción y motivación, el agraviado no esta obligado a interponerel recurso establecido en la Ley de Expropiación, sino que está en posibilidad de acudir, directamente al juicio de amparo, ya que carece de los elementos para preparar su defensa, es decir, ante la ausencia de una fundamentación y motivación legal, el agraviado no esta en condiciones de saber que ordenamiento y que motivos jurídicos norman el acto reclamado, ni miento y que recurso o medio de defensa legales tiene a su disposición para combatirlo; provocando con ello una violación directa a la garantía de legalidad consagrada en el artículo - 16 de la Constitución Federal.

Cuando en el juicio de amparo se invoquen violaciones directas a los preceptos constitucionales que violen garantías individuales, el quejoso no está obligado a promover ningún re
curso ordinario antes de ejercitar la acción de garantías.

Tiene su apoyo a la anterior consideración la siguientesjurisprudencias:

"GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PRE
VIAMENTE AL AMPARO. Si la impugnación subtancialmente hecha en la demanda de amparose funda, no en la violación a las leyes se
cundarias, sino en la violación directa a -

preceptos constitucionales que consagran — garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afecta da debe agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la administración, o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista — en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo." (35)

"RECURSOS ORDINARIOS, NO ES INDISPENSABLE -AGOTARLOS CUANDO SE RECLAMAN VIOLACIONES ---DIRECTAS DE LA CONSTITUCION -- Cuando en eljuicio de amparo se alega substancialmentela violación de las leves secundarias que afecte solo inmediatamente la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y -16 constitucionales, el afectado puede - -optar por acudir directamente al juicio deamparo para buscar el remedio legal a la --situación que lo afecta, pues es este jui-cio el destinado especifica y directamentea la protección de las garantías constitucionales, las que no pueden ser defendidascon plena eficiencia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades --administrativas". (36)

⁽³⁵⁾ Jurisprudencia número 148. Septima Parte del apéndice - al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, págs. 208 y 209.

⁽³⁶⁾ Ibídem, Jurisprudencia número 43, pág. 76 y 77.

VI.- LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA DE EXPROPIACION.

La suspensión en materia de amparo, se refiere a la determinación que detiene temporalmente una acción u obra. En el
ambito del juicio de amparo, la suspensión es la determinación
judicial por la que se ordena detener la realización del actoreclamado de carácter positivo, temporalmente, mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada; por lo tanto la suspensión en el amparo, es la institución jurídica a través de la cual, la autoridad competente para ello, ordena detenertemporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo o hasta que se decrete la resolución definitiva correspondiente mediante sentencia ejecutoriada.

En lo que corresponde a la suspensión del acto reclamadoen el juicio de amparo, entratándose de la expropiación, debeapuntarse que en principio la Suprema Corte de Justicia de laNación sustentó el criterio de que en materia de actos expropiatorios no era posible el otorgamiento de la medida por contravenir disposiciones de orden público y seguirse perjuiciosal interés social, esto es, por no llenarse el segundo requisito que para tal efecto exige el artículo 124 de la Ley de Amparo, tal y como lo sostiene la jurisprudencia número 389, Tercera Parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, visible en la página 643, que es del tenorsiguiente:

"EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPEN---SION TRATANDOSE DE.- Contra la aplicaciónde las leyes relativas a la expropiación, — por causa de utilidad pública, dictadas enbeneficio social, no cabe la suspensión, — con fundamento en la fracción II del artí— culo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguar da el interés general y la aplicación de — disposiciones de orden público, por encimadel perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de los actos de la naturaleza indicada".

Posteriormente, nuestro Máximo Tribunal ha sustentado uncriterio que modifica al anterior, publicado en el Tomo XCI, página 1835, de la misma época, y que se reitera en las páginas 644 y 645 de la Tercera Parte de la propia compilación citada, que reza:

> "EXPROPIACION, CUANDO PROCEDE LA SUSPEN- -SION CONTRA LA .- La fracción III del artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación, considera, entre otras cosas, como causa de utilidad pública, la construcción de -cualquier obra destinada a prestar servi-cios de beneficio colectivo. El artículo -8º del mismo ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las fracción -V, VI y X del artículo 1º, el Ejecutivo Fe deral podrá ordenar la ocupación temporalo imponer la ejecución inmediata de las -disposiciones de limitación de dominio, -sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocu-pació del bien o bienes de que se trate ola ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. La interpretación de es te precepto permite aclarar que la volun--

tad de la ley es que solamente en los ca-sos a que se refieren las fracciones V. VI y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tienen el carácter de urgente e inapla zable, y que en los demás casos no existeinterés imperioso para proceder a la ocupa ción inmediata de los bienes afectado porel Decreto de Expropiación. El presente ca so no queda comprendido entre los que el legislador consideró como de inmediata eje cución del Decreto de Expropiación. Consecuentemente, si la ley misma proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y loscasos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupa-ción de los bienes expropiados, este crite rio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que pudieran y debieran suspenderse los efectos de losdecretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5º de la -Ley que se comenta y no pudieran suspender se en el juicio de garantías. Si pues, según la Ley Federal de Expropiación no debe considerarse, en casos como el presente, la ocupación del bien expropiado como unamedida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requi--sitos que exige el artículo 124, fracción-II, de la Ley de Amparo, y, por lo mismo,que procede se conceda el beneficio de --suspensión".

De lo anterior se observa, que sólo se afecta al interéssocial y se contravienen normas de orden público, no siendo posible otorgar la medida solicitada, en aquéllos casos en que el Decreto Expropiatorio se funda en las causas de utilidad -pública previstas en las fracciones V, VI ó X del artículo 12de la Ley Federal de Expropiación, ya que en dichos supuestosla ocupación de los bienes asume el carácter de urgente e inaplazable; sin embargo, en los restantes casos no existe interés imperioso para proceder a la consumación de los actos consecuencia de la expropiación y por ende procede la suspensión.

Al hablar de ejecutoria nos estamos refiriendo a una sentencia que no puede ser ya alterada o impugnada por ningún medio jurídico ordinario o extraordinario, y que constituye la verdad legal o cosa juzgada en el juicio en el que haya recaído.

En el juicio de amparo, una sentencia causa ejecutoria --de dos maneras:

- 1.- Por ministerio de ley; y
- 2.- Por declaración judicial.

En el primer caso, la ejecutoria de una sentencia derivade la misma ley, es ésta la que de pleno derecho, sin necesidad de cualquier acto posterior, la considere ejecutoriada. — Tal es el caso de las sentencias que por el mero hecho de pronunciarse se vuelven ejecutorias, como son aquellas que recaen en los amparos de los cuales la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas, o los Tribunales Colegiados de — Circuito emiten en los amparos uniinstanciales (amparos directos), así como las que pronuncian al resolver los recursos derevisión en sus respectivos ambitos de competencia.

En el segundo caso, por el contrario, se requiere de unadeclaración judicial, no surge por mero efecto de su pronuncia miento, sino que requiere, para su existencia, del acuerdo o proveído que en tal sentido dicte la autoridad que la decretó.

El fundamento o motivo de una indispensable declaración - judicial para considerar ejecutoriada a una sentencia, estriba

precisamente en la circunstancia de que, al dictarse, exista — la posibilidad de que sea impugnada, por ende, para que una — simple sentencia se convierta en ejecutoria, es menester que — no exista tal posibilidad, lo cual puede acontecer cuando es — improcedente cualquier medio de ataque respectivo, en los ca—sos en que la ley no lo conceda o cuando precluye el derecho — para hacer valer el recurso respectivo.

De conformidad con la fracción II del artículo 356 del — Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente conforme al 2º de la Ley de Amparo, una sentencia se con vierte en ejecutoria por declaración judicial: cuando no se in terpuso recurso que al efecto señala la ley, y cuando el recurrente se desiste del recurso intentado.

Ahora bien, los efectos de las sentencias ejecutoriadas de amparo son distintas, según el sentido del fallo que puede ser: sobreseimiento, concediendo o negando el amparo solicitado.

De acuerdo con el maestro Carlos Arellano dichos efectos—son los siguientes:

"a) Sentencia de Sobreseimiento.

La sentencia de sobreseimiento produce los siguientes efectos:

- 1.- Le da fin al juicio de amparo.
- 2.- Se abstiene de emitir consideraciones sobre la constitucionalidad del acto reclamado.
- 3.- Deja el acto reclamado en las condiciones en que se -encontraba al promoverse el juicio de amparo.

- 4.- Cesa la suspensión del acto reclamado.
- 5.- La autoridad responsable recupera sus posibilidades de acción. de realización del acto reclamado.
- b) Sentencia denegatoria del amparo.
- 1.- Declara la constitucionalidad del acto reclamado.
- 2.- Finaliza el juicio de amparo.
- 3.- Le da validez jurídica al acto reclamado.
- 4.- Cesa la suspensión del acto reclamado.
- 5.- Deja el acto reclamado en las condiciones en que se encontraba al promoverse el juicio de amparo.
- 6.- Permite que la autoridad responsable esté en condicion nes de llevar a efecto la plena realización del actoreclamado.
- c) Sentencia concesoria del amparo.
- 1.- Si el acto reclamado es de carácter positivo, la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restablecieendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación (artículo 80 de la Ley de Amparo).
- 2.- Si el acto reclamado es de carácter positivo y el amparo ha tenido por objeto proteger al quejoso contrala invación de facultades competenciales (artículo -- 103 constitucional, fracciones II y III), la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación de derechos derivados de la distribución de --

competencia entre Federación y Estados, restituyéndo al - quejoso en el pleno goce de esos derechos.

- 3.— Si el acto reclamado es de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable
 a que obre en el sentido de respetar la garantía de —
 que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija (artículo 80 de la Ley de Amparo).—
 Así por ejemplo, si no se cumplió con la garantía deaudiencia, el efecto del amparo consistirá en que laautoridad responsable respete la garantía de audien—
 cia y dé oportunidad al quejoso para que exponga loshechos que desee y aporte los medios probatorios necesarios para respaldarlos. Si no se cumplió con la garantía de legalidad porque la autoridad responsable —
 no fundó ni motivó su actuación, la autoridad responsable tendrá que cumplir con las subgarantías de fundamentación y motivación.
- 4.- 3i se trata de una sentencia concesoria de amparo directo, que ha concedido el amparo contra una viola- ción de procedimiento, el efecto de la sentencia de amparo consistirá en anular la sentencia impugnada en
 el juicio seguido ante la autoridad responsable y anu
 la el acto de procedimiento violatorio, debiendo reponer el procedimiento a partir de la violación proce
 sal y debiendo dictarse nueva sentencia por la autoridad responsable.
- 5.- Si se trata de una sentencia concesoria de amparo directo, que ha concedido el amparo contra la falta de-

recepción de alguna prueba ofrecida por el quejoso — el efecto del amparo será anular la sentencia combatida en el amparo, que se reciba la prueba omitida y — que se dicte nueva sentencia por la autoridad responsable, con plena jurisdicción.

- 6.- Si se trata de una sentencia concesoria de amparo di recto, que ha concedido el amparo por una violación constitucional cometida en el propio fallo de la auto ridad responsable, el efecto del amparo será que la autoridad responsable dicte nuevo fallo en el que no-incurra en la misma violación constitucional, debiendo sujetarse la autoridad responsable a los lineamientos marcados en los considerandos de la sentencia demamparo.
- 7.- Principalmente, el amparo, a través de su sentencia definitiva tiende a producir efectos anulatorios de los actos reclamados contrarios a la Constitución, -- dentro del marco que se deriva de las tres fraccio nes del artículo 103 constitucional.
- 8.- La sentencia de amparo que sanciona pecuniariamente en los términos del artículo 81 de la Ley de Amparo,produce el efecto inmediato de engendrar un crédito fiscal, pues tal carácter corresponde a la multa. Por esta razón, la autoridad jurisdiccional de amparo ordena comunicar a Hacienda la imposición de la multa.
- 9.- La sentencia de amparo ya ejecutorizada produce el -efecto de cosa juzgada, en cuanto a que un nuevo ampa
 ro no puede ocuparse de nueva cuenta de lo que fue -materia del amparo anterior, tal y como se desprende

- del artículo 73, fracciones II y IV.
- 10. La sentencia de amparo produce el efecto de una sen tencia interpretativa de la Constitución en cuanto ala garantía individual violada o en cuanto al derecho del quejoso derivado de la distribución competencialentre Federación y Estados.
- 11. La sentencia de amparo no produce el efecto de que se restituyan al quéjoso los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado por la autoridad responsable al realizar un acto reclamado inconstitucional.
- 12. La sentencia de amparo no produce el efecto de que se aplique una sanción a la autoridad responsable por su actuación inconstitucional, si la autoridad respon sable no ha incurrido en la responsabilidad previstaen la Ley de Amparo.
- 13.- La sentencia de amparo no produce el efecto de conde nar en costas a la autoridad responsable, ni al terce ro perjudicado.
- 14.- La sentencia de amparo, cuando reúne los requisitospara ello, puede llegar a ser parte integrante de una tesis jurisprudencial obligatoria.
- 16.- La sentencia de amparo que se dicte declarando in- -

constitucional una ley, sólo privará de efectos a esa ley respecto del quejoso y respecto de los actos reclamados por el quejoso. No producirá efectos derogatorios. (37)

La cuestión relativa al cumplimiento o ejecución de las - sentencias en el juicio de amparo, surge solamente en relación con aquéllas que conceden la protección de la justicia federal, ya que son las únicas en que hay ejecución, mediante la restitución en el goce y disfrute de la garantía violada al quejoso.

Para nuestro estudio y de manera de ejemplo, diremos queen el caso de que en un juicio de amparo se concedierá el ampa
ro y protección de la justicia federal en contra de un decreto
expropiatorio, en el cual no se demostró la utilidad pública (falta de motivación legal), la autoridad o autoridades respon
sables tendrá la obligación de restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo lascosas al estado que guardaban antes de la violación, de confor
midad con el artículo 80 de la Ley de Amparo; es decir, sí elobjeto o cosa expropiada, es un bien inmueble, el cumplimiento
de la ejecutoria por parte de la autoridad responsable, consis
tirá en devolver la propiedad y la posesión del bien expropiado a la parte quejosa. En caso de que las autoridades responsa
bles no cumplieran con dicha ejecutoria, se procederá de acuer
do con el artículo 105 de la Ley de Amparo para lograr que se-

⁽³⁷⁾ Arellano García, Carlos. El juicio de amparo. Op. cit. -- págs. 791 a 793.

cumpla tal resolución judicial, y por consiguiente restituir - al quejoso en el pleno goce de su garantía violada.

También, el quejoso podrá solicitar al juez de Distritoque conoció del amparo, que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios. En tal circunstancia,el juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes, y en
el caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución, en atención a lo establecido en la parte final -del artículo 105 de la Ley de Amparo.

- 1.- Se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia.
- 2.- La expropiación es un acto unilateral de derecho público, por el cual el Estado adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización, en estos casos la utilidad pública de be entenderse como la forma de satisfacer una necesidad general que redunda en beneficio de la colectividad, considerándos e además como el requisito toral sobre el que descansa la figura de la expropiación, complementándose con la indemnización.
- 3.- El monto de la indemnización se basa en el valor fiscal -- del bien expropiado, y cuando no tiene asignado el mismo o se- alegen mejoras (o deméritos) será a través de un juicio peri-cial, cuya resolución es inatacable.
- 4.- Son susceptibles de expropiación todos los bienes, hecha excepción del dinero y de los bienes del dominio público.
- 5.- El particular afectado cuenta con el recurso administrativo de revocación y el derecho de reversión para lograr que elbien expropiado regrese a su patrimonio.
- 6.- La garantía de audiencia no rige en materia de expropia- -

ción, por no señalarlo el propio Pacto Federal de manera expr \underline{e} . sa en el numeral 27.

7.- La intervención del Poder Judicial sucede únicamente en caso de inconformidad del expropiado, ya sea respecto del valor-fiscal del bien afectado o bien en aquellos casos en que se --impugna el Decreto mediante el juicio de amparo.

8.- El órgano competente para conocer de un juicio de amparo - en contra de un decreto expropiatorio será un Juzgado de "Dis-trito, y en caso de que existan juzgados especializados, lo se rá aquellos en materia administrativa.

9.- En tratándose de expropiación no opera el principio de definitividad del juicio de amparo.

10.- La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo - contra decretos expropiatorios, en los casos en que la ocupa-- ción material de los bienes tiene el carácter de urgente e ina plazable, es improcedente y en los demás procederá de acuerdo-al criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. <u>Teoría General del Derecho Administrativo</u>. Editorial Porrúa, S.A. 7a ed. México, 1986.

Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Po-rrúa, S.A.. 2a ed. México, 1982.

Bielsa, Rafael. <u>Derecho Administrativo</u>. Tomo IV. Editorial De Palma. 3a ed. Buenos Aires, 1956.

Burgoa Orihuela, Ignacio. <u>Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo</u>. Editorial Porrúa, S.A.. 1a ed. México, 1984.

Burgoa Orihuela, Ignacio. <u>Las Garantías Individuales</u>. Edito---rial Porrúa, S.A.. 19a ed. México, 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Po-rrúa, S.A.. 23a ed. México, 1985.

Cabanellas, Guillermo. <u>Diccionario de Derecho Usual</u>. Editorial De Palma. 2a ed. Buenos Aires, 1953.

Diez, Manuel María. <u>Derecho Administrativo</u>. Omeba Editores Libreros. 2a ed. Buenos Aires, 1969.

Margadant S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano. - - Editorial Esfinge, S.A.. 12a ed. México, 1983.

García Oviedo, Carlos. <u>Derecho Administrativo</u>. E.I.S.A. 2a ed. Madrid, 1959.

XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del Pue---blo Mexacano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV.-- Antecedentes y Evolución de los artículos 16 a 27 constitucio---nales. 1967.

Marienhoff, S. Miguel. <u>Tratado de Derecho Administrativo</u>. Editorial Glem. 1a ed. Buenos Aires, 1965.

Real Academia Española. <u>Diccionario de la Lengua Española</u>. 19a ed. Madrid. 1970.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Edito- - rial Porrúa, S.A.. 11a ed. México, 1982.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edito---rial Porrúa, S.A.. 83a ed. México, 1988.

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitu- - ción. Editorial Porrúa, S.A.. 49a ed. México, 1988.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Editorial --Porrúa, S.A.. 49a ed. México, 1988.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa, -- S.A.. 49a ed. México, 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial -- Porrúa, S.A.. 49a ed. México, 1985.

Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S.A.. 27a — ed. México, 1986.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial-Porrúa, S.A.. 10a ed. México, 1987.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.. 56a ed. México, 1987.

Ley de Invenciones y Marcas. Editorial Porrúa, S.A.. 13a ed. - México, 1988.

Ley General de Asentamientos Humanos. Editorial Porrúa, S.A... 7a ed. México, 1986.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1976.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Editorial Porrúa, S.A.. 16a ed. México, 1986.

Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa, S.A.. 14a ed. México. 1985.

Ley Federal de Expropiación, publicada en el Diario Oficial — de la Federación de 25 de noviembre de 1936.

Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la-Federación de 7 de febrero de 1984.

J U R I S P R U D E N C I A

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, IX Tomos.

Informe de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de -la Nación por su presidente al terminar el año de 1976.

Informe de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de — la Nación por su presidente al terminar el año de 1980.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Tomo XXVIII.

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO: LOS DECRETOS.	Pág
I.→ CONCEPTO DE DECRETO Y SUS ELEMENTOS.	1
II. EL DECRETO COMO ACTO ADMINISTRATIVO, LEGISLATIVO Y	6
JUDICIAL.	
CAPITULO SEGUNDO: LA EXPROPIACION.	
I ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION.	18
II CONCEPTOS Y ELEMENTOS.	29
III LA UTILIDAD PUBLICA.	37
IV LA INDEMNIZACION.	48
V LA FIGURA DE LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION	55
MEXICANA.	
CAPITULO TERCERO: EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.	
I AUTORIDADES COMPETENTES.	63
II BIENES SUECEPTIBLES DE EXPROPIACION.	7 0
III EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE	
EXPROPIACION.	75
IV.⇔ LA INOPERANCIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.	81
V RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	
REVOCACION Y DERECHO DE REVERSION.	85

CAPITULO CUARTO: INTERVENCION DEL PODER JUDICIAL	påg
EN MATERIA DE EXPROPIACION.	
I FUNDAMENTO LEGAL DE SU INTERVENCION.	90
II LA INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	
EN LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS COMO PUNTO -	
GENERADOR DEL JUICIO DE AMPARO.	94
III PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA	
DECRETOS EXPROPIATORIOS.	100
IV ORGANO COMPETENTE PARA CONOCER DE UN JUICIO DE	
AMPARO EN CONTRA DE UN DECRETO EXPROPIATORIO.	106
V LA DEFINITIVIDAD DEL JUICIO.	111
VI LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA	
DE EXPROPIACION.	114
VII LA EJECUTORIA Y SUS CONSECUENCIAS.	118
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	128