



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

28  
273

**LA EXPROPIACION PUBLICA EN EL DERECHO  
MEXICANO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
JOSE HERMINIO MORENO GARCIA



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

LA EXPROPIACION PUBLICA EN EL DERECHO MEXICANO

C O N T E N I D O

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGALES  
DE LA EXPROPIACION.

I.-	DERECHO ROMANO	Pág.	13
II.-	DERECHO FRANCES	Pág.	19
III.-	DERECHO ESPAÑOL	Pág.	21
IV.-	DERECHO MEXICANO	Pág.	24

CAPITULO SEGUNDO.

TEORIA DE LA EXPROPIACION.

I.-	PLANTEAMIENTOS	Pág.	36
II.-	DEFINICION	Pág.	39
A).	Vocablo	Pág.	39
B).	Concepto Gramatical	Pág.	39
C).	Concepto Jurídico	Pág.	40
D).	Concepto Doctrinario	Pág.	40
E).	Concepto Personal	Pág.	43
III.-	FUNDAMENTOS FILOSOFICOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION.		
A).	Teoría del Derecho Eminente	Pág.	43
B).	Teoría de la Limitación Ju- rídica de la Propiedad	Pág.	45
C).	Teoría de la Coalición de		

	los intereses	Pág.	45
D).	Teoría del Consentimiento Presunto	Pág.	46
E).	Teoría de la Condiciona <u>l</u> idad	Pág.	47
F).	Teoría de los Fines del Es <u>t</u> ado	Pág.	47
IV.- CARACTERISTICAS DE LA EXPROPIACION.			
V.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.			
A).	De Derecho Privado	Pág.	52
B).	De Derecho Público	Pág.	53
C).	Mixta	Pág.	54
VI.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LA EXPROPIACION CON OTRAS INSTITUCIONES.			
A).	Con la Confiscación	Pág.	58
B).	Con la Requisición	Pág.	59
C).	Con el Decomiso	Pág.	65
D).	Con la Compra Venta	Pág.	67
E).	Con Otras Instituciones	Pág.	68

### CAPITULO TERCERO

#### ASPECTOS ELEMENTALES DE LA EXPROPIACION.

I.- GENERALIDADES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.			
A).	Propiedad Originaria	Pág.	73
B).	La expropiación	Pág.	77
C).	Las modalidades a la propie <u>d</u> ad.	Pág.	77
D).	El dominio directo	Pág.	80
E).	Las leyes de la Federación y de los Estados	Pág.	81

II.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA EXPROPIACION.		
A).	La utilidad pública	Pág. 83
1.	Concepto de utilidad pública	Pág. 83
2.	Terminología del concepto	Pág. 87
3.	Determinación de la utilidad pública	Pág. 92
4.	Causas de utilidad pública	Pág. 95
B).	La indemnización	Pág. 97
1.	Concepto	Pág. 97
2.	Epoca de pago	Pág. 100
3.	Especie y monto de la indemnización	Pág. 108
4.	Avalúo de los bienes por expropiar	Pág. 112
III.- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION.		
A).	Expedición de la Ley	Pág. 115
B).	Declaratoria de utilidad pública	Pág. 116
C).	Ejecución de la expropiación y la intervención judicial	Pág. 118
IV.- BIENES SUJETOS DE EXPROPIACION.		
A).	Doctrina	Pág. 121
B).	Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Pág. 124
V.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION.		
A).	Naturaleza	Pág. 126

B).	Tramitación del expediente	Pág.	128
C).	Expropiación de urgencia	Pág.	133

## CAPITULO CUARTO

### LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA.

I.-	LEGISLACION ADMINISTRATIVA.		
A).	Generalidades	Pág.	136
B).	Reglamentación administrativa	Pág.	138
II.-	LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.		
A).	Naturaleza de la propiedad ejidal	Pág.	148
B).	Causas y consideraciones	Pág.	152
C).	Trámite del expediente expropiatorio	Pág.	156
D).	Formas de indemnización	Pág.	162

## CAPITULO QUINTO

### RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

I.-	LA DEFENSA JURIDICA DEL PARTICULAR POR ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	Pág.	167
II.-	CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO	Pág.	169
III.-	RECURSO DE REVOCACION EN LA EXPROPIACION	Pág.	171
IV.-	RECURSO DE REVERSION	Pág.	175
	CONCLUSIONES	Pág.	178
	BIBLIOGRAFIA	Pág.	182

## INTRODUCCION

El presente estudio tiene el propósito de exponer un panorama general de la expropiación y lo relacionado con otros aspectos para el mejor entendimiento de ésta, asimismo el desarrollo durante la historia hasta la legislación de nuestros días, la forma en que puede ser ocupada la propiedad de los particulares por causas de utilidad pública y la indemnización a los mismos, también el papel que desempeña en el progreso de nuestra nación y sumarnos a quienes sostienen que es necesario una nueva Ley, adecuada y eficaz que garantice una justicia equitativa.

La propiedad privada desde 1812 en la Constitución de Cadiz, hasta la actualidad, siempre ha estado protegida mediante normas jurídicas, en caso de que se pretenda afectar a sus titulares, siendo indispensable si es necesario, el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la ley, constituyendo una elemental garantía en favor de los gobernados.

Actualmente la propiedad tiene una función social otorgada por la Constitución, ya que pretende que ante el interés de una persona prevalezca el de la sociedad, por ello es que no sólo produce beneficios a su propietario, es decir, no es absoluta, en tal virtud el Estado a través de las leyes puede imponer a la propiedad privada las modalidades y limitaciones que ordene el interés público.

Con fundamento en lo anterior, la propia carta magna otorga facultades expresas al Estado para que realice las expropiaciones que sean necesarias ocupando la propiedad de los particulares, motivadas por causas de utilidad pública -

con el objeto de beneficiar a la sociedad, de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional Párrafo Segundo.

En la actualidad es cada día mayor la población y por consiguiente requiere de mayores servicios proporcionados por el Estado, teniendo que atender y satisfacer los tales como: Escuelas, Parques, Energía Eléctrica, presas, vías Generales de Comunicación, etc., y todas aquellas funciones que le correspondan al Gobierno y que en muchas ocasiones para lograrlo se requiere utilizar la propiedad de los particulares. El Estado, tiene la responsabilidad para solucionar los problemas sociales, por ello, se preocupa en todos sus actos por proteger el interés general por medio de actos administrativos que emanan de su potestad.

De gran trascendencia y garantía constitucional es que a quienes lleguen a ser afectados de su propiedad tienen el pleno derecho de recibir su indemnización respectiva, ya que de lo contrario sería una arbitrariedad del Estado no compensarles, además la utilidad pública no justifica el incumplimiento de esta obligación.

Hay dos aspectos muy importantes que tratamos con mayor detenimiento ya que constituyen lo esencial de la expropiación; la causa de utilidad pública y la indemnización en virtud de que son requisitos sine quanon para la procedencia de ésta.

Del análisis de lo tratado nos motiva reflexionar sobre la Ley de Expropiación que tiene vigor desde 1936, y que a pesar de la existencia de diversos estudios sobre la materia no ha sido posible ni siquiera modificar

la y no precisamente por ser un ordenamiento eficaz, ya que adolece de una técnica jurídica adecuada a nuestra época, - provocando confusiones para su aplicación.

Tratamos por separado los dos tipos de expropiaciones que cuenta nuestro derecho positivo; de propiedad particular y de bienes ejidales, al compararlos vemos que es más conveniente que se tramite como ésta última, ante una sola Dependencia y que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria para vigilar el debido cumplimiento de la Ley y no la autoridad correspondiente como en la expropiación de bienes privados.

Sometemos, pues, al H. Jurado el presente estudio, culminación de una de mis metas trazadas con el esfuerzo, dedicación y aplicación de nuestros modestos conocimientos adquiridos en la Facultad de Derecho, con la advertencia de que los posibles errores cometidos son consecuencias de ser la primera obra que escribimos, concientes que no es sólo con el propósito de cumplir con un requisito para obtener el título profesional, sino el de fomentar nos la investigación de los problemas jurídicos en nuestro sistema legal buscando sus soluciones con profundo espíritu universitario y para poder servir algún día a mi patria, **MEXICO.**

**EL AUTOR.**

**CAPITULO PRIMERO****ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGALES DE  
LA EXPROPIACION**

- I.- DERECHO ROMANO**
- II.- DERECHO FRANCES**
- III.- DERECHO ESPAÑOL**
- IV.- DERECHO MEXICANO**

ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGALES DE  
LA EXPROPIACION

I.- DERECHO ROMANO

En los primeros tiempos de la humanidad en los que el hombre aun desconocía a la propiedad de la tierra, no encontramos lógicamente indicio alguno de expropiación, a través de los años en que se le dá un reconocimiento a aquélla como consecuencia, principalmente de la transformación de tribus nómadas a sedentarias, es decir, de ir de un lugar a otro a establecerse en forma permanente en un lugar determinado.

Debido a la importancia que representa para nuestro estudio, haremos una referencia en forma general sobre el -- concepto de propiedad en sus orígenes, como lo fue en Roma.

La propiedad en el pueblo romano, en principio estaba organizada en forma colectiva ya que estuvo bajo el régimen comunal en virtud de que pertenecía a una gens o tribu, después se transformó en propiedad familiar, la cual pertenecía a la célula de la familia y que constituía, en cierta -- manera un patrimonio inalienable, asimismo, estaba bajo el -- mancipium del pater familias, este tipo de propiedad era -- transmitido en forma hereditaria, posteriormente al evolucionar se convierte en propiedad individual o quiritaria en la -- época clásica al quebrantarse la unidad compacta del grupo -- familiar.

En esta etapa, "La propiedad pertenece ya no a -- una tribu o a una familia, sino a cada ciudadano que puede -- a su antojo disponer de las tierras del cual es propietario -- exclusivo." (1)

Dentro del estudio del Derecho Romano se desprende que existieron fundamentalmente dos tipos de derechos, personales y reales, los primeros pertenecen a las personas, y -- los segundos a las cosas, éstos últimos son importantes para nuestro estudio ya que la propiedad constituyó el principal -- de ellos.

Los juristas romanos no definieron el Derecho de -- Propiedad ya que sólo se preocuparon por estudiar los diversos beneficios que ésta procuraba, condensándolo en la fórmula ius utendi, fructuendi, abutendi, que implicaba el derecho de usar la cosa, de obtener los frutos de la misma y de disponer de ella.

(1) Petit.- Tratado Elemental de Derecho Romano, Edit. Saturnino Calleja Madrid. 9a. Edic. Pág. 233.

Dichos preceptos constituyeron las principales -- características que le dieron un matiz especial a la propiedad, ya que la consideraron como una propiedad ilimitada, es decir, absoluta, exclusiva y perpetua, porque se sometía al propietario bajo todos los aspectos, en virtud de ello, éste podía obtener todas las ventajas que le fueren posibles -- sobre las cosas que detentaba, pero realmente no fue tan -- absoluta como algunos tratadistas lo afirman, sino que tuvo ciertas limitaciones o restricciones a la misma.

Como ejemplo de lo anterior encontramos que se - limitaba a cultivar o edificar hasta la línea divisoria de los fundos vecinos; también estuvo prohibido cambiar el curso de las aguas para perjudicar a terceros; lo mismo obser- vamos cuando el Estado tenía la necesidad de realizar diversas obras públicas, por lo que se requería afectar a la propiedad privada, ésta restricción no se conoció dentro del - Derecho Romano con un nombre propio, pero es indudable que- se afectaba la propiedad por utilidad pública dada la natu- raleza que representaba las construcciones del Imperio Roma- no.

En este sentido el Doctor Guillermo Floris Marga- dant expresa, "En cuanto a la máxima restricción al principio de la propiedad, o sea la expropiación, resulta realmen- te curioso que no la encontremos reglamentada con amplitud- en el Derecho Romano, a pesar de la grandiosidad de las -- obras públicas, sin embargo, afirma, esta importante insti- tución no faltaba completamente en el Derecho Romano donde- constituye, junto con la usucapio la máxima excepción a la- regla fundamental de quod nostrum est, sino factio nostro ad alium transferri non potest". (2)

(2) Derecho Romano.- Edit. Esfinge 6a. Edic. Pág. 247.  
(lo que es de nosotros no puede transmitirse a otros sin nuestra intervención).

Por otra parte, existe un dato bíblico relacionado ya propiamente con nuestro estudio de fondo, el cual nos -- hace pensar que antes de que el pueblo romano aplicara la -- expropiación, y decimos aplicara, porque no se le conocía -- con el nombre de expropiación ni con otro determinado, entre los hebreos encontramos un antecedente que se encuentra en la biblia, expuesto en el paralipomeno, libro I, Capítulo 21, Versículo 22 cuando:

El rey David dijo a Ornán que le diera un lugar -- para edificar un altar a Jehová, para que cesara la peste -- que azotaba en aquel tiempo a su pueblo, pero a cambio de su cabal precio.

En el Derecho Romano no se reguló la figura jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública, pero a pesar de no encontrarse normas legales sobre dicha Institución, se presentó de hecho ya que el Gran Imperio Romano en múltiples ocasiones tuvo la necesidad de afectar diversas propiedades para poder realizar sus extraordinarias construcciones, por lo que es indudable que la expropiación realmente si se aplicó.

"La posibilidad de ser afectada la cosa privada a un destino de beneficio público, algo semejante a lo que -- los modernos llaman expropiación, y que aparece en distintas hipótesis; en materia de caminos (DVIII, 6, 14, 1); -- acueductos (según autorización de varios senadoconsultos a los constructores para adquirir la parcela de tierras necesarias y los materiales vecinos, frontino, de aquis, 125 y 128); demolición de casas particulares para la construcción de edificios públicos (C VIII, 11, 9)." (3)

(3) Manual de Derecho Romano. José Arias. Edit. Guillermo -- Kraft. Ltda. Buenos Aires. 2a. Edic. Pág. 228.

La Ley 5a. de Operibus Públicis, del Código ---- Teodosiano, expresa que los particulares fueron obligados a ceder sus propiedades para la construcción del Pórtico de - las ternas de Honorio, en la que regulaba la indemnización- por los terrenos para la edificación de las murallas de - - Constantinopla.

También aparece un antecedente en una novela del Emperador Justiniano en su Capítulo II, Párrafo I, en la -- cual se sancionaba por lo general a la expropiación por - - causa de utilidad pública de los bienes muebles, como puede observarse, esta Institución realmente sí operó a pesar de- que no se le conocía con un nombre propio y no estar regula- da jurídicamente.

Por su parte Petit afirma, "Los Romanos al pare-- cer no conocieron como principio la expropiación por causa- de utilidad pública; aunque se encuentran ciertos casos en- que los particulares han sido expropiados por interés gene- ral". (4)

En cuanto a la forma de pago, sostienen algunos - tratadistas en la materia, que no siempre se hacía en metá- lico, pues en ocasiones se efectuaba una verdadera permuta- al entregárseles al afectado un bien de valor equivalente a aquél del que había sido desposeído, otras veces se les - - conferían ciertos derechos económicos o meramente sociales- como títulos nobiliarios y otros de naturaleza política, -- esto en compensación al propietario afectado.

(4) Op. Cit. Pág. 230.

Cabe hacer mención que se consideraba como expropiación debido a la utilidad pública que representaba, aquéllas en las que no se le entregaba una compensación al afectado, así tenemos que el propietario de un fundo contiguo a una vía pública destruída por alguna causa se le imponía la obligación de prestar su propiedad para que fuera utilizada como tal, aunque fuera temporalmente, pero en algunos casos se utilizaba definitivamente para dicho fin.

En sentido opuesto algunos autores, entre ellos - "Tort y Martorell los cuales apoyándose en un texto de Seutonio, negaban la existencia de la expropiación en el Derecho Romano, según el cual Augusto renunció al propósito de engrandecer el Foro por no causar agravio a los propietarios de las fincas inmediatas". (5)

La expropiación ha variado a través de los años - principalmente por lo que respecta al pago de la indemnización, pero es indudable la existencia de esta Institución Jurídica en el pueblo romano, aunque en tiempos remotos de la humanidad no se le conoció con un nombre determinado, - por lo que estamos en desacuerdo con aquellos autores que niegan su existencia, además las grandiosas construcciones, tanto monumentos como diversas obras públicas, son un testimonio histórico cultural demostrando que los romanos se preocuparon por el engrandecimiento de su ciudad y bienestar de sus ciudadanos.

(5) Enciclopedia Jurídica Omeba Edit. Bibliográfica Argentina 1967. T. XI. Pág. 644.

## II.- DERECHO FRANCES.

Hasta antes de la Revolución Francesa, la expropiación tuvo en dicho país las características de una verdadera confiscación, ya que el afectado no tenía ninguna garantía jurídica para su indemnización, el principio conforme - al cual se le constreñía de su propiedad, era cederla para la ejecución de trabajos por "necesidad pública", en repetidas ocasiones no se efectuaba el pago respectivo, y en el caso de que se llegara a efectuar lo hacían muchos años después.

En 1789 con motivo de la Revolución Francesa, las situaciones se modificaron notablemente, ya que de aquel sistema absolutista se pasó al extremo contrario en materia de propiedad.

Posteriormente, cuando el ideal por el respeto a la integridad de la persona humana se hizo extensivo a los bienes que constituyen el patrimonio de éste consagrándose en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 al regular en el Artículo 14 que, "Siendo la propiedad privada inviolable y sagrada, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública legalmente constituida lo exige evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización".

De lo anterior se desprende, que el Derecho de Propiedad concebida en la época de la Revolución Francesa era individualista por naturaleza, es decir, se le consideró como derecho innato al hombre, de ahí que fuera absoluta e inviolable, concepción semejante en el Derecho Romano.

El principio de la expropiación aparece contemplado en la Declaración de los Derechos del Hombre como excepción a la limitación de la propiedad privada, además dentro del concepto de una Institución Jurídica.

La referida declaración, además señalaba en el Artículo 17 los requisitos para que la expropiación fuera legalmente procedente, los cuales eran; 1.- La necesidad pública determinada por la Ley, 2.- La justa indemnización y 3.- El previo pago de la misma.

Importante antecedente es el mencionado por su contenido jurídico, en virtud de las garantías otorgadas a la propiedad privada y a su propietario, ya que se exigía a la autoridad que cumpliera con esos requisitos para que la expropiación fuera legal, asimismo, se garantizaba plenamente el pago al afectado, ya que era previo al acto expropiatorio.

En el Código Civil o de Napoleón, ya no se encuentra ninguna huella de la propiedad feudal, al regular en su Artículo 545, "Sólo podrá privarse de su propiedad a una persona por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización".

Es importante destacar que, a partir de este ordenamiento jurídico el término "necesidad pública" es substituido por el de "utilidad pública". Lo cual le dió una mayor amplitud a la expropiación, algunos autores consideraron nociva la expresión "utilidad pública", por no respetar a la propiedad y otros la aprobaron, por estimar que refleja mejor la finalidad que se pretende dar a la expropiación, pero indiscutiblemente este último término es más adecuado.

## III.- DERECHO ESPAÑOL

En España la Institución de la expropiación ---- adquirió un gran desarrollo, en virtud de que las leyes que la regularon fueron de gran contenido jurídico, en ellas se limitaba el poder del monarca, cuya aplicación dejó de - - estar sujeta a su arbitrariedad por la condición de la justa causa o del bien común.

El Código de las 7 partidas redactado en el reinado de Don Alfonso el Sabio, publicado hasta el año de 1348, contiene principios inspirados en un respeto a la propiedad, excepto en los casos en que se favoreciese a la colectividad e indemnizando al propietario por la pérdida de sus - - bienes.

Al tratar el tema el Licenciado Villers, citado - por el maestro Ignacio Burgoa afirma que en el Derecho Español se encuentra un precedente respecto de la expropiación en forma precisa en, "La Ley Segunda, Título I, Partida -- Segunda, dice en lo conducente: "otrosí dezimos, que cuando el Emperador quisiese tomar heredamiento, o alguna otra -- cosa a algunos para sí o para darlo a otros, como quiera - que él sea Señor de todos los del Imperio para ampararlos - de fuerza, e mantenerlos en justicia, con todo eso non puede él tomar a ninguno lo suyo sin su plazer, si non fiziese tal cosa, porque lo debiera perder según la Ley. En si por aventura se lo ouisse tomar o por razón que el Emperador -- ouisse menester de fazer alguna cosa en ello, que se tornase a pro comunal de la tierra, tenuto es por derecho de le dar ante buen camino, que vala tanto o más de quisa que el finque pagado a bien vista de omes buenos. Ca manguer los-romanos, que antiguamente ganaron con su poder el Señorío - del Mundo, fiziessen Emperador, e le otorgasen todo el - - poder, e el señorío que havían sobre las gentes para mantener e defender derechamente el Pro comunal de todos, con - todo esso non fue su entendimiento, de lo fazer señor de - las cosas de cada uno, de manera que las pudiese tomar a su

voluntad, sino tan solamente, por algunas de las razones- que de suso son dichas. E este el poder ha el señor, luego que es escogido de todos aquellos, que han poderío de lo escoger de la mayor parte, seyendo fecho Rey en aquel lugar, onde se acostrumbraron a fazer antiguamente los que fueron escogidos para Emperadores". (6)

De lo anterior se deduce, que en caso de que el Emperador quisiera dar a otros para mantenerlos en justicia, lo debería hacer de acuerdo con la Ley, a cambio del pago por ello, a vista de buenos hombres.

Posteriormente los Reyes Carlos I, Felipe V y Fernando VII dictaron disposiciones jurídicas sobre expropiación, relativas a la repoblación de montes públicos especialmente, reservándose la determinación de la indemnización, por ende se consignó la necesidad de pago, pero dejando al Estado la facultad de fijar la cantidad. Carlos V, fue el primer monarca español que ordenó la apreciación pericial para determinar la indemnización y la intervención de un perito tercero en discordia. La novísima recopilación, fundándose en los principios establecidos por la legislación Alfonsina, contiene diversos preceptos en materia de expropiación. (7)

(6) Las Garantías Individuales.- Edit. Porrúa, 11a. Edic. Pág. 499.

(7) Enciclopedia Jurídica Omeba. Edit. Bibliográfica Argentina 1967. T. XI. Pág. 646.

Cabe destacar los conceptos interesantes que ---  
 aportó la Ley del 17 de julio de 1836, promulgada por la -  
 Reyna Isabel, principalmente en lo que se refiere a los re-  
 quisitos para la expropiación y que transcribiremos los --  
 artículos por su importancia para nuestro estudio:

Artículo 1o. "Siendo inviolable el derecho de pro-  
 piedad, no se puede obligar a un particular, corporación o  
 establecimiento de cualquier especie a que ceda o enajene -  
 lo que sea de su propiedad para obras de interés público, -  
 sin que precedan los requisitos:

Primero: Declaración solemne de que la obra proyectada es -  
 de utilidad pública y permiso para ejecutarla. Segundo: -  
 Declaración de que es indispensable que se ceda o enajene -  
 el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de -  
 utilidad pública. Tercero: Justiprecio de lo que haya de -  
 cederse o enajenarse. Cuarto: Pago del precio de la indem-  
 nización".

Artículo 2o. "Se entiende por obras de utilidad -  
 pública las que tienen por objeto directo proporcionar al -  
 Estado en general, a una o más provincias, a uno o más pue-  
 blos, cualesquiera usos o disfrutes de beneficio común, ---  
 bien sean ejecutados por cuenta del Estado, de las provin--  
 cias o pueblos, bien por compañías o empresas particulares-  
 autorizadas competentemente".

El Artículo 3o. expresaba, "La declaración de -  
 que una obra es de utilidad pública y el permiso para empre-  
 derla serán objeto de una Ley, siempre que para ejecutarla-  
 haya que imponer una contribución que grave o una o más pro-  
 vincias, en los demás casos serán objeto de una real orden",  
 etc. (8)

(8) Enciclopedia Jurídica Omeba.- Edit. Bibliográfica Argen-  
 tina-1967. Tomo XI. Págs. 646 y 647.

Precisando las ideas contempladas en la Ley de --- referencia, observamos que era un ordenamiento adecuado - - para proteger ampliamente a la propiedad, ya que exigía --- para la expropiación, el cumplimiento de ciertos requisitos tales como la declaratoria de utilidad pública, que en la - actualidad también se aplica, asimismo, que las obras por - realizar fueran de interés público y el pago de la indemnización correspondiente, en conclusión, para las necesidades de su época era un ordenamiento muy eficiente.

#### IV.- DERECHO MEXICANO

##### A) CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española - del 19 de marzo de 1812, promulgada en Cádiz y que rigió en la Nueva España, en el Título VI denominado del Rey, en su Capítulo I, Artículo 172 Fracción Décima regulaba, "No puede tomar el Rey la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a vista de hombres buenos.

Esta Constitución toma en cuenta los dos elementos esenciales de la expropiación al emplear los términos de, - "conocida utilidad común", que equivaldría en la actualidad a la utilidad pública, y por otra parte la indemnización - que podía efectuarse en dinero o dando otro bien a buen - cambio a vista de hombres buenos, considero importante señalar o recalcar que el pago se debería de realizar al mismo tiempo en que se entregara la propiedad ya que como veremos más adelante, la época del pago es uno de los problemas que se presentan en la actualidad.

### B) CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

El Maestro Felipe Tena Ramírez, expresa que ésta - Constitución aunque careció de vigencia en la práctica, es la primera en la Nueva España, misma que fué sancionada el 22 de octubre de 1814, con el Título, "Decreto Constitucional por la Libertad de la América Mexicana", la cual en su capítulo Quinto denominado, "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los Ciudadanos", en su Artículo 35 disponía, "Ninguno debe ser privado de la mayor porción de las propiedades que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". (9)

Aquí observamos que el término de la utilidad común difiere en cuanto que se le denomina "Pública necesidad", - sin embargo, no se desvirtuó el significado que se le pretende dar ya que se entiende que es en el sentido de utilidad pública, por lo que respecta a la indemnización también se garantizaba mediante la "Justa compensación", pero no se reguló la forma de realizarse.

### C) REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1823

Este reglamento provisional del Imperio Mexicano - del 10 de enero de 1823 entra en vigor en lugar de la Constitución de Cádiz de 1812, formulado por el General Don --

(9) Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa 4a. Edic. Pág. 35.

Agustín de Iturbide, para regir mientras "que se forma y sanciona la Constitución de 1824", ya que más bien se trata de dar en realidad una Constitución Formal a la nación, dicho ordenamiento en su Artículo 13 regulaba, "El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado, pero con la debida indemnización".

#### D) CONSTITUCION DE 1824

Constituye la primera ley fundamental del México independiente decretada por el Congreso el 4 de octubre de 1824, que le dá más interés a la Institución Jurídica de la Expropiación al prevenir en su Artículo 112 las restricciones a las facultades del Presidente siendo entre otras; 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 algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recessos, el Consejo de Gobierno, indemnizando siempre que a la parte interesada a juicio de hombres bien elegidos por ella y el Gobierno".

Siendo Presidente de la Comisión de la Constitución D. Miguel Ramos Arizpe, fué aprobado en abril de 1824, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, pero que el 3 de octubre del mismo año, se modificó con el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Se advierte claramente que este Artículo sigue a la Constitución Española de 1812 en sus lineamientos generales, con los cambios necesarios por no tratarse ya del Rey sino del Presidente (de la República) y como modificación

sólo encontramos la existencia de que para llevar a cabo la expropiación es necesaria la aprobación del senado o en su defecto por el Consejo de Gobierno, con lo que se protegía más a la propiedad en contra de las expropiaciones, pero - tampoco especifica en qué forma se debería pagar la indemnización.

#### E) BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Dicha Ley fundamental fué decretada el 30 de diciembre de 1836, se dividió en siete partes, es por ello -- que esta Constitución centralista también se le conoce -- como "La Constitución de las Siete Leyes", en la primera de ellas regula la parte relativa a los Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República y que en su Artículo 2o. Fracción III expresaba, "Son derechos del - Mexicano; no poder ser privado de su propiedad, ni del - - libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. - Cuando algún objeto en general, y pública utilidad exige - lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circuns- tancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Minis- tros Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, de Hacien- da y de Guerra y Marina en la capital, por el Gobierno y - Junta Departamental en los Departamentos y el dueño, sea - corporación eclesiástica o secular, sea individuo particu- lar, previamente indemnizado a tazación de dos peritos nom- brados al uno de ellos por él y según las Leyes el tercero- en discordia en caso de haberla".

La calificación mencionada podrá ser reclamada - por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la - Capital, y en los Departamentos Relaciones Exteriores, Gober- nación y Policía, de Hacienda y de Guerra y Marina, ante el Tribunal Superior Respectivo.

En el supuesto caso que existiera reclamo alguno -- se suspenderá la ejecución hasta el fallo definitivo.

Por otra parte la Ley cuarta al referirse a las -- restricciones que tiene el Presidente de la República ordenaba, "No puede ocupar la propiedad de ninguna persona o corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el -- Párrafo 3o. Artículo 2o. de la primera Ley Constitucional".

En este ordenamiento nos damos cuenta que no sólo -- es el Presidente de la República quien podía calificar la -- privación de las propiedades ni con la aprobación del Senado, sino que conjuntamente con sus cuatro ministros, Junta Departamental en los Departamentos y también el dueño mismo del -- predio por afectar, asimismo como modalidad, deberían de nombrar las partes a los peritos para que practicaran el avalúo respectivo, por lo que se desprende que el pago de la indemnización era previo a la ocupación de la superficie por expropiar y en caso de inconformidad por parte del propietario no podría ejecutarse el fallo, ésta es una forma clara de como -- se protegía a la propiedad.

#### F) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

Al reasumir la Presidencia el Gral. Don Antonio -- López de Santa Ana, fueron sancionadas el 12 de junio de -- 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana que durante su Gobierno provisional, tuvo vigencia dicho ordenamiento legal, estableció en el Artículo 9o. los Derechos de los Habitantes de la República y que en la Fracción XIII, expresaba, -- "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones y ninguno puede ser privado ni turbado -- en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponde -- según las Leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o

en el ejercicio de una Profesión o Industria que le hubiere - garantizado la Ley cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación se hará esta, previa la competente indemnización en el modo que disponga la Ley". (10)

Este ordenamiento empieza a utilizar con claridad - el término de la utilidad pública y a seguir reglamentando - que la indemnización deberá ser previa a la ocupación de la - propiedad, además se encomendó a la Ley Reglamentaria deter-- minar las facultades de la administración en esta materia, - este último principio fue igualmente aceptado en la Constitu-- ción de 1857 y en la de 1910 que nos rige.

#### G) LEY DE EXPROPIACION DE 1853

De acuerdo con Alfredo B. Cuéllar, posteriormente - don Antonio López de Santa Ana el 7 de julio de 1853, expidió una Ley de Expropiación declarando inviolable la propiedad y exigiendo para la expropiación por causa de utilidad pública- el concurso de los siguientes requisitos:

I.- La Ley o Decreto del Supremo Gobierno que auto- rice los trabajos u obras de utilidad común para los que se - requiere la expropiacion.

II.- La designación especial hecha por la Autoridad- Administrativa de las propiedades particulares o las que deba aplicarle la expropiación.

(10) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 406 y sig.

III.- La declaración de expropiación hecha por la -  
Autoridad Judicial.

IV.- La indemnización previa a la ocupación de la -  
propiedad. (11)

H) ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA  
REPUBLICA MEXICANA

Consultando al maestro Tena Ramírez, este precepto-  
fué decretado por Ignacio Comonfort, el 22 de diciembre de -  
1856, conteniendo aspectos interesantes para el presente estu-  
dio y que en el Artículo 65 se refería a la expropiación, al  
decir que, "La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigir-  
lo así la utilidad pública, legalmente comprobada y mediante-  
previa y competente indemnización".

Por otra parte el Artículo 66 disponía, "Son obras-  
de utilidad pública las que tienen por objeto proporcionar a  
la Nación usos o goce de beneficio común bien sean ejecutadas  
por las Autoridades competentes o por Compañías o Empresas par-  
ticulares, autorizadas competentemente. Una Ley especial - -  
fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los térmi-  
nos en que hayan de hacerse la expropiación y todos los puntos  
concernientes a ésta y a la indemnización". (12)

Resalta en este ordenamiento, que es el único en -  
que le fija reglas generales a la utilidad pública ya que --  
fuera de este no existe ningún precepto que haga esta importan-  
te consideración.

(11) La Expropiación y Crisis en México.- Tesis UNAM. 1940  
Pág. 17.

(12) Op. Cit. Pág. 507.

## I) CONSTITUCION DE 1857.

Esta Constitución fué sancionada por el Congreso -- el 5 de febrero de 1857, misma que garantizó el respeto a la propiedad en el Artículo 27 Párrafo Primero en el cual ordenaba, "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa - indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba ser la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Como se puede observar, dicho precepto regulaba -- claramente que la indemnización debería de cubrirse previamente a la ocupación de la propiedad por afectar, asimismo facultaba expresamente a la Ley secundaria para determinar la competencia de las autoridades con el objeto de realizar la expropiación y los requisitos que se requieran para el caso.

Surgen problemas en cuanto a la definición de la - competencia para la expedición de la Ley Reglamentaria, llegando a sostener la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Jurisprudencia que también los Estados podían expedir Leyes - en materia de expropiación, reconociendo que correspondía al Poder Judicial, para las funciones constitucionales, resolver las controversias que se originaran con motivo de la declaración sobre la utilidad pública, jutiprecio de la cosa, etc., como se desprende de la ejecutoria de fecha 7 de enero de - - 1885 en la que expresa, "Aunque se entienda reservada al Poder Legislativo de los Estados la facultad de reglamentar la Fracción I del Artículo 27, debe tenerse presente supuestas las - prescripciones que contienen los Artículos 16 y 50 de la misma Constitución, en cuanto se refiere a la competencia de las

**Autoridades** que sólo el Poder Judicial corresponde dividir las cuestiones que de ordinario surgen en los casos de expropiación, ya que con motivo de la declaración, de ser ésta necesaria, o de utilidad pública, ya por el nombramiento de peritos por el justiprecio o por cualquier otra causa.

Esta intervención del Poder Judicial, implicaba el reconocimiento del principio, de que la expropiación sólo procedía cuando existiera una causa real y efectiva de utilidad pública y siguiera además los procedimientos establecidos en la Ley porque de lo contrario se encargaría de resolver las controversias que se presentaran.

**J) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO  
MEXICANO DE 1865**

"Este estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica, además que no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un Gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador". (13)

Este ordenamiento jurídico fué dictado por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865 y que expresaba en la parte retiva a las garantías individuales en el Artículo 68, "La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que dispongan las Leyes".

**K) CONSTITUCION DE 1917**

Concluye esta primera etapa de nuestro estudio re

ferirnos a la Constitución del 5 de febrero de 1917, y que entró en vigor el 10. de mayo del mismo año, estando al frente el Poder Ejecutivo de Don Venustiano Carranza, instalado el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro

La Expropiación está contemplada por dicho ordenamiento en el Artículo 27 Párrafo Segundo que a la letra dice, "Las Expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", asimismo, en el Párrafo Once complementa este aspecto ordenando, "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tásito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objeto cuyo valor no esté fijado en las Oficinas Rentísticas.

Lo anterior constituye el fundamento de la Ley de Expropiación (14), reglamentaria de los preceptos citados,

(14) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

esta institución se presente en nuestro derecho vigente de dos formas: La Expropiación de bienes de propiedad privada, encontrándose regulada por la Ley de referencia y que en su oportunidad explicaremos los aspectos interesantes que comentar como el pago de la indemnización, ya que en la Constitución de 1957 era "previa", en tanto que en la vigente es "mediante" término que induce a fuertes discusiones sobre su época de pago, si es simultáneo o posterior al acto expropiatorio, asimismo, la forma de realizarse y la competencia para determinar las causas de utilidad pública; la otra forma de expropiación es la de bienes ejidales y comunales, que se sujeta a la Ley Federal de Reforma Agraria, contemplando un procedimiento más eficiente y formal que aquella, y en donde deben cumplirse con más requisitos con el objeto de proteger a la clase más débil, los campesinos, para el desarrollo de este tema le dedicaremos un capítulo especial.

## CAPITULO SEGUNDO

## TEORIA DE LA EXPROPIACION

- I.- PLANTEAMIENTOS.
- II.- DEFINICION DE EXPROPIACION.
  - A). Vocablo
  - B). Concepto Gramatical
  - C). Concepto Jurídico
  - D). Concepto Doctrinario
  - E). Concepto Personal
- III.- FUNDAMENTOS FILOSOFICOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION.
  - A). Teoría del Dominio Eminente
  - B). Teoría de la Limitación Jurídica de la Propiedad
  - C). Teoría de la Coalición de los Intereses
  - D). Teoría del Consentimiento Presunto
  - E). Teoría de la Condicionalidad
  - F). Teoría de los Fines del Estado
- IV.- CARACTERISTICAS DE LA EXPROPIACION.
- V.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.
  - A). De Derecho Privado
  - B). De Derecho Público
  - C). Mixta
- VI.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LA EXPROPIACION CON -  
OTRAS INSTITUCIONES.
  - A). Con la Confiscación
  - B). Con la Requisición
  - C). Con el Decomiso
  - D). Con la Compra Venta
  - E). Con otras Instituciones

## TEORIA DE LA EXPROPIACION

### I.- PLANTEAMIENTOS

La Administración Pública en múltiples ocasiones -- requiere la propiedad de los particulares para poder llevar a cabo sus objetivos en beneficio de la sociedad tales como, - escuelas, vías generales de comunicación, presas, hospitales, - etc., las cuales son necesarias e indispensables para el uso de la colectividad, en la mayoría de los casos el Estado trata de llegar a un acuerdo con los propietarios, y ante la negativa de un arreglo contractual con los mismos, se ve obligado a expropiar para alcanzar sus propósitos.

La expropiación es una Institución de Derecho Administrativo fundamental que utiliza el Estado para logro de -- sus fines, entre otros, la de atender las necesidades que -- requiere en un momento determinado la sociedad ya que constituye el instrumento jurídico, dentro del marco legal, para -- afectar a la propiedad privada.

Así pues, el Estado a través de sus dependencias -- legalmente facultadas por las leyes relativas, son las que - deben de tramitar las expropiaciones, en las cuales demuestran tener un interés jurídico, a efecto de cumplir con sus programas y objetivos tendientes a la prestación de servicios públicos. En México esta Institución tiene un papel muy importante para su desarrollo, ya que siempre se deberá realizar por una causa de utilidad pública, es decir, que su finalidad sea para el beneficio de la colectividad.

Es una Institución que se ejerce en virtud de la - Soberanía del Estado y que para cuya ejecución no requiere - del consentimiento del particular afectado, pero esto no quiere decir que la autoridad debe de actuar en una forma arbitraria, sino que, a pesar de ser un acto unilateral, debe de - cumplirse con las disposiciones y requisitos que exige la Ley.

"La Expropiación viene 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 compensación que al particular se le - otorga por la privación de esa propiedad". (15)

En nuestro orden jurídico positivo, la expropiación la encontramos sancionada por la Constitución General de la - República en el Artículo 27, Párrafo Segundo, la cual es regulada en una forma general, pero que refleja los aspectos fundamentales de esta Institución, expresando con claridad los - requisitos esenciales a los cuales deben de sujetarse las autoridades promoventes de la misma, respetando así, las garantías individuales del gobernado, siendo aquéllos, "La Utilidad Pública y la Indemnización".

(15) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 16a. Edic. Pág. 381.

La reglamentación de la institución que nos ocupa -- corresponde a la Ley de Expropiación, la cual en nuestra particular opinión, es un ordenamiento anacrónico, deficiente e inoperante para los requerimientos de nuestros días, ya que -- no es posible aceptar que de esa fecha a la actual existan -- las mismas necesidades de nuestra sociedad, motivo por el -- cual sería muy conveniente que el legislador se preocupara -- por elaborar un anteproyecto de Ley ajustado a la época actual y con una técnica jurídica apropiada, evitando así controversias y lagunas de Ley, que en muchos de los casos repercute -- en forma negativa a los intereses de los particulares afectados por la expropiación.

Afirmamos lo anterior porque dicha Ley es enumerativa para expresar cuáles son las causas de utilidad pública, -- que por cierto hay infinidad de éstas, dándose la posibilidad de que si se presentara una real causa de utilidad pública y no estuviese prevista por la Ley sería improcedente, por lo que es recomendable fijar reglas generales sobre el particular.

Considero además que sólo debería ser una Dependencia del Ejecutivo Federal ante quien se tramite la expropiación y no la autoridad correspondiente, o sea la que requiera del acto expropiatorio, la notificación debería realizarse -- por escrito y con copia de la solicitud de expropiación para que los interesados se enteren de su contenido y puedan alegar lo que a su derecho convenga y no solo notificar mediante un simple escrito, asimismo no se regula en una forma clara -- un aspecto de suma importancia como lo es el pago de la indemnización, ya que tanto la legislación secundaria como la Constitución utiliza la palabra "mediante" siendo un término confuso que da lugar a interrogantes si es simultáneo o posterior

al acto expropiatorio, presentándose de esta forma controversias y lagunas de Ley, otro ejemplo que podemos citar es que se refiere a los plazos para cubrir la indemnización del cual podría pagarse hasta un período de 10 años de acuerdo con -- dicha Ley, dándose la posibilidad que en ese término se pueda pagar, situación que sería totalmente injusta por lo que realmente sí se requiere de una nueva Ley que ponga remedio a -- esas deficiencias para evitar así, lesionar los intereses de los afectados, estos aspectos los desarrollaremos en el transcurso del presente estudio.

## II.- DEFINICION DE EXPROPIACION

### A). VOCABLO

El término EXPROPIACION, está formado por dos palabras latinas; EX y PROPIETAS, la primera equivale a AFUERA, -- SALIR, SACAR FUERA, y el sustantivo PROPIETAS significa PRO--PIEDAD, es decir, que conjuntamente las dos acepciones se -- traducen como SALIR DE LA PROPIEDAD PRIVADA, convirtiéndose -- en propiedad pública.

### B). CONCEPTO GRAMATICAL

Desde el punto de vista gramatical, el Diccionario-Enciclopédico Universal de la Lengua Castellana define a la -- expropiación como, "Una de las limitaciones a la propiedad -- privada que debe soportar en interés público, es la llamada -- expropiación forzosa que consiste en extraer de nuestra pro--piedad particular determinados bienes o derechos reales, por-- causa de utilidad pública y previa indemnización correspon--diente".

### C). CONCEPTO JURIDICO

El Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia Mexicana expresa, "Es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad por motivos de utilidad pública".

En el Derecho Positivo, la Constitución no define qué debe entenderse por expropiación al referirse a ésta en una forma general en el Artículo 27 Párrafo Segundo, "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

### D). CONCEPTO DOCTRINARIO

Fernando Garrido Falla define a la expropiación como, "Un Instituto de Derecho Público que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad de un particular a una administración pública, o a otra particular, por razón de interés público y previo pago de su valor económico". (16).

Por su parte el destacado tratadista mexicano, Miguel Acosta Romero al referirse a la expropiación expresa que consiste en, "Un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de la 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". (17)

(16) Tratado de Derecho Administrativo. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962. 2a. Edic. Pág. 226.

(17) Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 3a. Edic. Pág. 480.

Considero que esta definición es acertada, a pesar de ser extensa, en virtud de que se contempla lo esencial de la expropiación, y que trataremos en breve.

García Oviedo al tratar el tema define a la expropiación como, "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". (18).

Interesante es la opinión que sostiene Carlos H. Pareja en su obra Curso de Derecho Administrativo Teórico y Práctico al expresar que, "La expropiación es un modo de adquirir bienes para acrecer el dominio público del Estado, y no puede emplearse para su dominio privado, ni para el dominio privado de los particulares, salvo que ello esté comprometido el interés social o la utilidad pública. De ahí el nombre de expropiación, nombre que hoy ya es deficiente, por cuanto puede haber también expropiación por causa de interés social. ... La expropiación es la enajenación forzosa que en su favor hace el Estado de bienes de propiedad privada de los particulares con destino a un servicio, obra o uso público, pagando generalmente una indemnización previa equivalente al precio catastral del bien, aumentando en un 20%". (19)

El criterio que sustenta dicho autor, por su importancia lo trataremos con detenimiento posteriormente.

(18) Derecho Administrativo. Edit. Eisa Madrid 1968. 9a. -- Edic. T. II. Pág. 446.

(19) Bogotá 2a. Edic. Pág. 311.

Al respecto el eminente maestro mexicano Andrés --- Serra Rojas afirma, "La Administración Pública tiene necesi-- dad apremiante que atender, las cuales no permiten dilaciones e interrupciones, existen bienes que forman parte de la pro-- piedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar -- impulsado por una reconocida causa de utilidad pública ante - la negativa del propietario de un arreglo contractual, con--- tinúa expresando que, es una institución administrativa de -- Derecho Público, necesaria para que el Estado pueda atender - el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines, y considera a la expropiación como un procedimien-- tativo de Derecho Público, en virtud del cual el Estado - y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unila-- teralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de - utilidad pública y mediante indemnización justa". (20)

Por último, el distinguido maestro Gabino Fraga - - expone que, "Puede suceder que el propio Estado necesite para algunas de sus atenciones, bienes que formen parte de la pro-- piedad privada y que no puede obtenerlos por medio de arreglos contractuales con sus dueños, la institución que para el efecto consagran las leyes es de la expropiación por causa de - - utilidad pública... y define a ésta, "Como un medio por el - cual el Estado impone a un particular la cesión de cuando -- existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requi-- sitos, de los cuales el principal es la compensación que al - particular le le otorga por la privación de esa propiedad". (21)

(20) Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 10a. Edic. T. II. Pág. 305.

(21) Op. Cit. Págs. 380 y 381.

### E). CONCEPTO PERSONAL

En nuestra modesta opinión consideramos que la --- expropiación es la facultad del Estado en el ejercicio de su - soberanía para afectar bienes de propiedad privada con la fi-- nalidad de satisfacer las necesidades que requiera la sociedad para su utilidad, pagando por ello una indemnización a los afec-- tados.

### III.- FUNDAMENTOS FILOSOFICOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION

Existen diversas teorías que tratan de explicar - cuál es el fundamento filosófico jurídico de la expropiación - tendientes a justificar los derechos del Estado respecto de la misma, en virtud de sus obligaciones como la de procurar el - mayor bienestar de la sociedad, objetivo que requiere en muchos de los casos, la afectación de la propiedad privada para poder satisfacer las necesidades sociales, por lo cual el derecho -- provee al Estado de un instrumento jurídico conocido con el -- nombre de expropiación, sin perjuicio de que a través de una - justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales- de los particulares.

De acuerdo con la doctrina existe una clasificación de teorías, como consecuencia de los diversos criterios que - sostienen múltiples autores. En una forma general enunciare-- mos lo más sobresaliente de ellas, las cuales son las siguien-- tes:

#### A). TEORIA DEL DOMINIO EMINENTE

Conocida también con el nombre de las reservas, - esta teoría fundamenta a la expropiación en que la propiedad - fue colectiva en los primeros tiempos y que al evolucionar al

carácter individual, el Estado se reservó, en representación de la sociedad, la facultad de expropiar cualquier bien que pertenezca a los particulares, o sea, que el Estado cuando realiza expropiaciones lo hace válidamente apoyándose en que desde un principio se reservó para sí la acción directa sobre dominio, para regular el aprovechamiento, distribución y vigilancia de los intereses sociales y que al realizar el acto expropiatorio, sólo ejercita el derecho reservado, siendo lícita decretarla.

Rafael Bielsa hace la crítica a esta teoría, al considerar que es errónea y simplista porque si el Estado al expropiar obrara en virtud del derecho de dominio eminente, el cual el expropiado no tendría derecho oponible contra aquel, tal ocurre en rigor cuando el Estado obra como poder público. El dominio eminente es, por naturaleza, soberano y absoluto. Cuando lo ejerce, la facultad del Estado es ilimitada, aunque fundada en la soberanía, como también lo es lo que constituye el Derecho de policía, ante el cual desaparece toda consideración de orden privado. (22)

Por nuestra parte, considero que la justificación de la ocupación de la propiedad privada reside en la utilidad pública que la reclama y no en el Dominio Eminente que conserva la nación sobre el territorio.

(22) Derecho Administrativo. Edit. La Ley. Buenos Aires. 6a. Edic. T. IV Pág. 438.

B). TEORIA DE LA LIMITACION JURIDICA DE LA  
PROPIEDAD

Esta corriente es incompleta al considerar la -- expropiación como una limitación jurídica de la propiedad. Más que una teoría, constituye una explicación del fundamento y -- justificación del principio, es sólo una consecuencia tan sólo de la expropiación.

Hartmann, citado por García Oviedo critica a esta corriente al decir que, "La propiedad es el más amplio e intenso de los Derechos Reales; pero no es un poder ilimitado. -- Exige límites netamente trazados en interés social. En rigor, no se puede hablar de una limitación legal de la propiedad de un obstáculo que se opone al desenvolvimiento de la propiedad" (23)

C). TEORIA DE LA COALISION DE LOS INTERESES

Este criterio es de la opinión que, "En el choque entre los intereses públicos y los derechos de los particula-- res, afectados a los títulos derivados del dominio y los que -- ejerce el Estado, deben salir estos triunfantes". (24)

(23) Op. Cit. Pág. 453.

(24) Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XI. Pág. 643.

En sentido similar, Enrique Sayagues Lasso afirma, "La Constitución reconoce y protege expresamente la propiedad privada y todo particular puede exigir que se respeten sus - - derechos. Pero el Estado, como gestor de los intereses públicos, suele necesitar ciertos bienes de pertenencia particular. Ante el conflicto de ambos intereses, lógicamente tiene que - predominar el último, este es el fundamento que justifica a la expropiación y determina su naturaleza". (25)

Desde luego esta teoría tampoco se puede aceptar - puesto que el Derecho como ciencia no puede tener coalición ni tener contradicciones, ya que es un todo armónico. El derecho - supone ordenación, y ordenación entraña corriente de subordinación y coordinación, esto es armonía, es decir, el Estado - - siendo una organización requiere de armonía y estabilización - del orden jurídico, porque de lo contrario sería caótica.

#### D). TEORIA DEL CONSENTIMIENTO PRESUNTO

La Enciclopedia Jurídica Omeba siguiendo a Santamaría de Paredes, tratadista hispano expresa que, "El Estado tiene - - establecido en sus leyes la expropiación, quien es ciudadano - de ese Estado, a él se acoge y de él se beneficia, aceptando - implícitamente la limitación de la propiedad que supone la - - expropiación", asimismo, sostiene que para el interés social - debe suponerse el consentimiento de que se le prive de su propiedad para el propio beneficio de la sociedad. (26)

Según se advierte esta teoría es similar a las de la limitación jurídica de la propiedad, teniendo la misma crítica.

(25) Tratado de Derecho Administrativo Montevideo 1974 3a. - Edic. T. II. Pág. 344.

(26) T. IX. Pág. 643.

### E). TEORIA DE LA CONDICIONALIDAD.

Esta corriente, sostiene que determinados bienes de los particulares son medios indispensables para el cumplimiento de los fines del interés general, afectados los bienes por esa condicionalidad, procede la expropiación, - es decir, que sólo con la condición de que sus bienes sean necesarios a la colectividad pueden ser objeto de expropiación.

En este sentido se pronuncia Fernando Garrido Falla al considerar que, "El fundamento se encuentra en una parte, en la indudable necesidad que la administración pue da sentir, para satisfacción de necesidades públicas de bienes concretos en manos de los particulares; de otra, en el mismo carácter subordinado y condicionado al interés público con que igualmente se configura el derecho de propiedad".  
(27)

### F). TEORIA DE LOS FINES DEL ESTADO.

La doctrina moderna desechando las múltiples interpretaciones de filósofos y juristas afirman que la justificación de los derechos del Estado en relación con la expropiación, se encuentran en los fines del mismo Estado, uno de los cuales es el de procurar a la sociedad el mayor bienestar y este objetivo no sería posible, de no estar do tado de la facultad de apropiarse, (mediante ciertos requi sitos señalados en la Ley) de lo que en determinadas circunstancias es útil para la satisfacción del bienestar de la sociedad.

Es evidente que los fines del Estado evolucionan de acuerdo con el desarrollo del mismo, ya que cada época difiere de otra notablemente y por consiguiente las necesidades de la sociedad también, pero en función de los ideales y de su aplicación de la "DEMOCRACIA Y JUSTICIA SOCIAL".

Esta teoría en nuestra particular opinión, es la más aceptable, en virtud de que se ajusta a nuestra legislación, y porque entre las finalidades básicas del Estado es la de proporcionar mayores servicios públicos a la sociedad, siendo éste el fundamento esencial de toda expropiación, anteponiendo los bienes de propiedad particular para alcanzar esos propósitos que son los de utilidad pública.

Asimismo, considero que la expropiación es una Institución Administrativa de Derecho Público que el Estado utiliza para beneficiar a la Sociedad en sus necesidades, protegiendo el interés general por medio de estos actos emanados de su potestad.

#### IV.- CARACTERISTICAS DE LA EXPROPIACION.

Las instituciones de Derecho Administrativo, por lo general poseen ciertos caracteres que le son afines, ya que es notorio que tengan algunos aspectos sobresalientes los cuales considero que requieren de una explicación, en este caso una vez que se ha expuesto lo anterior y de hacer una reflexión podemos afirmar que las características de la expropiación son las siguientes:

1.- Es un acto jurídico de Derecho Público; en virtud de que la expropiación está regulada esencialmente por el Derecho Público, esto nos parece evidente entre otras razones

porque en el Derecho Privado no existe ninguna figura jurídica similar cuyas reglas pueden aplicarse a esta Institución.

La circunstancia de que ésta tenga por objeto determinados bienes de propiedad privada no significa que deba regularse por el Derecho Privado, además podemos agregar que la expropiación está vedada a los particulares.

2.- Deriva de la soberanía del Estado; es decir, en el ejercicio de su potestad soberana en la ejecución de sus facultades para imponer sus disposiciones mediante un acto de autoridad por la vía coactiva, o sea, que no se requiere del consentimiento del particular afectado. En este sentido el maestro Miguel Acosta Romero afirma, "Es un acto de derecho público derivado de la soberanía del Estado". (28)

3.- Es una transferencia coactiva; de los objetos o bienes que pueden ser susceptibles de satisfacer por completo las necesidades que requiere la utilidad pública, por lo tanto, la expropiación es una transmisión forzosa unilateral en la que el particular no tiene ninguna intervención, aunque claro, constitucionalmente tiene derecho al pago de la indemnización-correspondiente, tema que nos ocuparemos más adelante. Cabe hacer notar que los bienes u objetos que se expropian deben destinarse al fin señalado en el Decreto Presidencial, porque de no ser así, dicho acto será inconstitucional, asimismo, pudiendo existir una necesidad pública que satisfacer pero si el bien es inadecuado para el fin previsto también sería violatorio de la Ley Suprema.

(28) Op. Cit. Pág. 480.

"Es una transferencia coactiva lo que hacía de ella-típicamente una Institución de características de Derecho - - Público no asimilable a la compra venta prevista en el Derecho Civil". (29)

4.- Se realiza por causas de utilidad pública; en - repetidas ocasiones hemos afirmado que la expropiación tiene - como finalidad la de procurar un bienestar a la sociedad, esto constituye la esencia de esta figura jurídica. El concepto de de utilidad pública no lo define la Constitución, la Ley de - Expropiación ni por la Suprema Corte de Justicia de la Nación- en su jurisprudencia, debido a ello se presentan grandes pro- blemas para su aplicación ya que esta se efectúa por instinto- en cada caso concreto.

La utilidad pública constituye un requisito fundamen- tal para el acto expropiatorio, ya que si no se justifica ple- namente ésta, dicho acto sería improcedente por ser inconsti- tucional. Toda causa de utilidad pública debe de ser concreta y específica, es decir, objetiva por lo que la declaración de- ella no debe de basarse en una simple aseveración de la auto- ridad promovente, debiendo ésta demostrar y justificar que su petición expropiatoria es procedente.

En términos generales la utilidad pública presupone- la satisfacción de una necesidad de carácter colectivo o comu- nitario para su propio beneficio.

(29) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 226.

5.- Requiere del pago de una indemnización; el Estado al efectuar una expropiación a los particulares asume la obligación por mandato Constitucional de pagar a éstos una indemnización la cual representa un principio de elemental justicia - ya que el interés público no es una justificación para no cubrirla debidamente, además se configuraría una confiscación, - la cual sería inconstitucional.

La Ley de Expropiación en su Artículo 19 Párrafo Prmero expone, "El importe de la indemnización será cubierta por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio", - por otra parte en el Artículo 20 dice, "La autoridad fijará - la forma y plazos en que debe pagarse la indemnización, los - que no abarcarán un período mayor de 10 años", esto nos motiva de nuevo a criticar el ordenamiento en cuestión, ya que no es justo que los particulares afectados, después de sufrir la - pérdida de sus bienes todavía tengan que esperar hasta diez - años para que puedan cobrar su indemnización lo cual sería una plena arbitrariedad por parte de la autoridad, ratificando una vez más que dicho ordenamiento es obsoleto, esta deficiencia - de la Ley no lo ha podido subsanar la Suprema Corte ya que no ha emitido o sostenido un criterio firme en su jurisprudencia, en fin, con mayor amplitud trataremos todas estas situaciones - en el capítulo respectivo.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la - Nación, en relación con las características de la expropiación ha asentado, "La expropiación forzosa es un procedimiento de - Derecho Público mediante el cual, la administración adquiere - la propiedad de un bien cualquiera, a cambio de la indemniza- ción correspondiente. Sus características son las siguientes: a) es un acto de autoridad y, por consiguiente, de ejecución - irreversible; b) es un acto de la administración ó de un parti-

cular subrogado en sus Derechos; c) Tiene por materia bie  
nes ajenos; d) Se basa por motivos de interés público, y  
 e) Ha de mediar indemnización ...". (30)

## V.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION

Para tratar este tema, expondremos las ideas que sustentan algunos autores las cuales nos permitirán sacar deducciones y estar así en posibilidad de determinar la na  
turaleza jurídica de la expropiación.

Al respecto las corrientes se dividen en: Dere-  
 cho Privado, otra de Derecho Público y por último de Ins-  
 titución Mixta.

### A). DERECHO PRIVADO.

De los autores que sostienen que la Expropiación es una Institución de Derecho Privado tenemos al maestro - Gabino Fraga al considerar, "Como la expropiación es una - venta forzada que se impone a un particular y como la venta supone a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad - en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del - comprador; el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obliga - ción que tiene de pagar el precio". (31)

Asimismo, erróneamente Sabino Alvarez Gendin a - firma, "La administración y el particular a quien se refie  
re la expropiación podrán convenir la adquisición de los - bienes o derechos que son objeto de aquella libremente y - por mutuo acuerdo en cuyo caso, una vez convenido los tér-

(30) Sem. Jud. de la Fed. T. CXIV. Pág. 445.

(31) Op. Cit. Pág. 393.

minos de la adquisición amistosa, se dará por concluído el expediente iniciado". (32)

No compartidos dicha opinión ya que la expropiación es una compra-venta, ni pertenece al Derecho Privado, - esta equivocación obedece a que las doctrinas de antaño y sus expositores no concebían una transmisión de la propiedad sino por los medios establecidos en el Código Civil.

#### B). DERECHO PUBLICO.

Por otra parte, en sentido opuesto diversos autores consideran que es de Derecho Público, entre ellos el tratadista Andrés Serra Rojas que explica acertadamente, - "La expropiación es una institución administrativa de Derecho Público necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del Derecho Privado tal como lo sostienen algunos autores". (33)

En el mismo sentido Otto Mayer sostiene que, "La expropiación se tipifica como una institución de Derecho Público, ya que otorga al Estado el poder de secuestrar la propiedad de los particulares, en mérito al interés público y en ejercicio de una acción de justicia distributiva". (34)

Por su parte el destacado maestro Miguel Acosta

(32) Tratado General de Derecho Administrativo Edit. Bosch. Barcelona 1958. T. I. Pág. 283.

(33) Op. Cit. Pág. 305.

(34) Citado por García Oviedo. Op. Cit. T II. Pág. 386.

Romero afirma, "La expropiación es un acto de Derecho Público, derivado de la Soberanía del Estado". (35)

"La expropiación deriva de un acto de poder que, por su naturaleza misma, pertenece esencialmente al Derecho Público. La causa de la expropiación, o sea el interés o la utilidad pública transmite su esencia a todo el respectivo procedimiento. La indemnización queda asimismo influida por el carácter público del instituto expropiatorio". (36)

#### C) MIXTA.

Finalmente, algunos autores sostienen que la naturaleza jurídica de la expropiación es mixta y sobresale de ellos Rafael Bielsa al exponer que, "La expropiación es materia de Derecho Público, pero hay un aspecto patrimonial que le da un carácter de institución mixta; de Derecho Público en cuanto al fundamento de su ejercicio por parte de la administración pública, que obra como poder público y determina la naturaleza del acto mismo; y de Derecho Privado en cuanto concierne al Derecho del expropiado cuya defensa puede originar caso contencioso, que es de competencia del Poder judicial pero no para decidir sobre la obligación de indemnizar sino sólo para estimar la indemnización". (37)

(35) Op. Cit. Pág. 488.

(36) Miguel S. Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo. Edit. Abeledo Perrot. B. Aires. T. IV. 2a. Edic. Pág. 155.

(37) Op. Cit. T. IV. Pág. 433.

Sobre el particular, considero que la expropiación es un acto jurídico administrativo unilateral de Derecho Público, en virtud de que es potestad del Estado a través de sus dependencias legalmente facultadas por la Ley, en el ejercicio de su soberanía ejecutar el acto expropiatorio, imponiendo a los particulares la transferencia de sus propiedades o bienes a cambio de una indemnización y que éstos sean realmente indispensables para la utilidad pública de la Sociedad, o sea es indudable que la naturaleza jurídica de la expropiación pertenece a Derecho Público en virtud de que en esta área se regula y por que es facultad única y exclusiva del Estado de ejercitar dicha acción, es decir, que este instrumento jurídico no puede ser utilizado por los particulares.

#### VI.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LA EXPROPIACION CON OTRAS INSTITUCIONES.

Conviene destacar antes de tratar el tema, que en nuestro Derecho Positivo no se debe confundir a la expropiación como una modalidad a la propiedad privada, ya que ésta constituye una medida de carácter general y abstracta que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad de los bienes en un momento y lugar determinado, además es facultad del Poder Legislativo imponer a la propiedad privada las modalidades que se requieran, con la finalidad de satisfacer un interés general personalmente indeterminado.

"La imposición de modalidades a la propiedad privada se traducen necesariamente en la supresión o en la limitación de algunos de los Derechos reales inherentes y consubstanciales a ella, a saber, el derecho de usar la cosa (jus utendi) el de disfrutar de la misma (jus

fruenti) y el de disposición respectiva (jus abutendi)".  
(38)

Por lo que corresponde a la expropiación, ésta consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición decretados por el Poder Ejecutivo motivado por causas de utilidad pública con la finalidad de satisfacer un interés colectivo o general determinado, o sea, "Constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial". (39)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos expone claramente en una Jurisprudencia la diferencia entre las modalidades y la expropiación, "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una 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. Lo efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión de su Derecho... La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente..."

(38) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. 11a. Edic. Pág. 485.

(39) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 381.

"Ahora bien, precisando los conceptos de modalidad a 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; la segunda implica la transmisión de sus 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 verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados". (40)

En conclusión, precisando las diferencias de modalidad a la propiedad privada y de expropiación, consisten en que la primera es una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente; la expropiación, implica una transmisión de sus derechos en particular sobre un bien concreto mediante la intervención del Estado, al expropiado, a la Entidad, corporación o sujeto beneficiado. Algunos ejemplos de modalidades impuestas al derecho de propiedad son: prohibición absoluta de vender inmuebles a extranjeros dentro de determinadas zonas; prohibición de gravar tierras ejidales.

Expondremos a continuación las semejanzas y diferencias que tiene la expropiación con otras Instituciones.

## A) CON LA CONFISCACION.

La confiscación consiste en la privación -en beneficio del Estado- de algunos o todos los bienes de quien ha cometido un delito, como sanción al mismo. Constituye, al decir de Marc Lambert, en, "La adjudicación que se hace en beneficio del Estado de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización es una confiscación". (41)

El Artículo 22 constitucional sobre el particular ordena, "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, LA CONFISCACION DE BIENES y de cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales", enseguida en el Párrafo Segundo añade, "No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la Autoridad Judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas".

"Tampoco debe considerarse como confiscación de bienes, aquellas acciones o procedimientos administrativos fundados en la Constitución, por medio de los cuales, el Estado ocupa bienes particulares para realizar una finalidad político económica, como el caso que alude el Artículo 27 constitucional". (42)

El Código Penal considera a la confiscación como una pena y medida de seguridad según se desprende del Artículo 24.

(41) Citado por Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 324.

(42) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 327.

Considero al respecto que la confiscación es una figura jurídica inconstitucional que actualmente tiende a desaparecer por ser una medida arbitraria cometida por el abuso la autoridad que desposee ilegalmente a un particular de sus propiedades o posesiones, diferiéndose además de la expropiación porque ésta es una medida que el Estado impone a un particular la transferencia de su propiedad con la finalidad de satisfacer un interés público mediante el pago de una indemnización al afectado.

#### B) CON LA REQUISICION.

"La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzosa de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente". (43)

Duez y Beyre citado por Serra Rojas expresa al respecto que, "Es una operación unilateral de gestión pública por la cual la administración pública exige de una persona, sea la prestación de la actividad, sea la provisión de objetos, mobiliarios, o sea al abandono temporal del goce de un inmueble, o de empresas, para hacer, con un fin determinado un uso conforme al interés general". (44)

El concepto que se define varía según se trate de un acto realizado en tiempo de paz o en los casos a que se refiere los Artículos 26 y 29 de la Constitución.

(43) Andrés Serra Rojas. Der. Admvo. T. II. Pág. 327

(44) Idém. Pág. 327.

El Artículo 26 constitucional expresa, "En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en la casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

Por otra parte, el Artículo 29 del mismo ordenamiento refiere a los casos de perturbaciones graves de la paz pública en que solamente el Presidente de la República de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente podrá suspender en lugar determinado y tiempo limitado las garantías necesarias.

La requisición solamente opera en circunstancias excepcionales que la Ley en forma limitada enumera, e implica una transferencia, tratándose de la propiedad de las cosas que se consumen como víveres, forrajes, etc., o la sola transferencia temporal del goce como en el caso de la requisición de empresas, si se trata de inmuebles.

En la expropiación por causas de utilidad pública siempre hay una transferencia de propiedad. La requisición no tiene esa finalidad, es sólo una ocupación temporal, aunque coinciden en el procedimiento unilateral forzado, en los fines del interés general, pero en aquella siempre se paga una indemnización.

Cabe hacer notar que si bien en la Constitución se desprende que sólo debe realizarse en los casos de per

turbaciones a la paz pública y que por consiguiente no podrá aplicarse la requisición en tiempos de paz, por lo que en base a lo anterior sería inconstitucional dicho acto fuera de esos casos, pero pueden presentarse situaciones de notoria urgencia en tiempos de paz en que el Estado se ve en la necesidad de aplicarla.

En este sentido consultando al maestro Serra Rojas, es de la opinión que existe otro fundamento constitucional para las requisiciones en tiempos de paz, el cual se encuentra en el Artículo 27 de la carta magna Párrafo Tercero, que establece, "La nación tendrá en todo tiempo - el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,"... (45)

Existen diversas legislaciones secundarias en nuestro Derecho Positivo Mexicano que regulan con claridad a los diferentes tipos de Requisición, tal es el caso del Artículo 43 de la Ley Forestal que dispone, "En el caso de incendio de vegetación forestal todas las autoridades civiles y militares, así como las organizaciones oficiales o particulares y en general, todos los habitantes físicamente aptos, están obligados a prestar su cooperación con los elementos adecuados de que disponga para extinguirlo". Este precepto encuentra un apoyo indudable del Artículo 27, Párrafo Tercero de la Constitución.

Este ejemplo se refiere notablemente a la colaboración forzosa de los particulares en tiempo de paz y que demuestra la acertada opinión del citado autor.

Por lo que se refiere a la requisición en materia de bienes inmuebles, el Artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación ordena;

"En caso de guerra internacional, de gran alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno tendrá el derecho de hacer la requisición en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte de sus servicios auxiliares accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avvenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anterior y posterior de la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación. En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

Por su parte la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, en el Artículo 12 dispone, "El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales cuando ello sea indispensable para mantener e incrementar la producción de las mercancía que se declaren, comprendidas en el Artículo 10, de esta Ley".

De acuerdo con la doctrina, las diferencias que existen entre la expropiación y la requisición son las siguientes:

1.- En cuanto a la fuente;

En que el régimen de expropiación es uno, mientras que el régimen de la requisición es menos homogéneo, ya que existen diversos tipos; militares, para las necesidades de la nación, y las requisiciones de alojamiento.

2.- En cuanto a las circunstancias que autoriza su empleo;

La expropiación es una institución permanente. El derecho de la requisición, por el contrario, no se efectúa sino en las circunstancias previstas por las leyes, ejemplo: movilización, estado de guerra, períodos de tensión internacional, situaciones excepcionales tales como la carencia de alojamiento.

3.- En cuanto a su objeto;

El procedimiento de requisición es mucho más diversificado que el de expropiación, ya que aquel se puede llevar;

- a) Sobre el uso de inmuebles, su adquisición no puede ser más que por la vía de la expropiación.
- b) Sobre la propiedad del uso de todos los bienes mobiliarios.
- c) Sobre los servicios de las empresas que el estado puede utilizar según las necesidades de la nación; y

d) Sobre los servicios de cualquier persona.

4.- En cuanto a los motivos;

La fundamentación es siempre, como en la expropiación, la utilidad pública; pero inicialmente la requisición se realizó en el interés de la defensa nacional. Esto ha sido propiamente, a partir de los conflictos modernos, luego se ha extendido a las necesidades de la nación: necesidades económicas (requisición de empresas); - necesidades sociales (requisición de locales de habitación en los casos de crisis graves de alojamiento) y, necesidades administrativas (alquiler de servicios).

5.- En cuanto al procedimiento;

La requisición no presenta para los particulares las mismas garantías que la expropiación, lo que se explica a la vez por circunstancias en las cuales ella interviene, por su carácter frecuentemente provisional y por el hecho de que, cuando es definitiva comprende solamente los bienes mobiliarios.

- a) A diferencia de la expropiación ella resulta de una decisión administrativa, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión-estricta, es inmediatamente ejecutoria.
- b) La indemnización no tiene el carácter previo está regida por reglas bastante restrictivas; resulta a menudo de la aplicación de estimaciones fijadas de antemano. Cuando una evaluación directa es necesaria, está confiada a comisiones consultivas, donde residen a paridad de representantes de la administración y de las agrupaciones profesionales y econó-

micas. Por otra parte, el Estado está obligado a reparar los daños que han podido causarse a los bienes durante la duración de una requisición provisional.

- c) La Autoridad Judicial no interviene más que para resolver los litigios en relación con la indemnización; es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización que le es propuesta.

### C) CON EL DECOMISO.

Fundamentalmente es una institución que se identifica con la comisión de delitos, es decir, con el Derecho Penal aunque también en la legislación administrativa suele presentarse tal es el caso de la Ley Aduanal, Código Sanitario Art. 452, etc. (46)

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al decomiso como, "La pena e impedimento de la cosa, en que incurre el que comercia en géneros prohibidos".

"El decomiso es una sanción o pena que establece la Ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito o de los bienes de que son objeto". (47)

Al respecto el maestro Serra Rojas expone que en la legislación administrativa se considera como una sanción o pena que priva a una persona de bienes muebles, sin

(46) Ley Aduanal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981.

(47) Miguel Acosta Romero. Op. Cit. Pág. 488.

indemnización por la infracción de una Ley Administrativa o en los casos indicados del Código Penal, en que la Autoridad Judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito. (48)

Tradicionalmente el decomiso se aplica al contrabando, pero en nuestra opinión puede abarcar a cualquier otro delito como se desprende del Artículo 40 del Código Penal que se refiere a la pérdida de los instrumentos y objetos del delito y que a la letra dice, "Los instrumentos del delito y cualquiera otra cosa con que se cometa o intente cometer, así como las sean objeto de él, se decomisarán si son de uso prohibido ...".

Considero que es justificable el decomiso tomando en cuenta que los instrumentos u objetos del delito decomisados al infractor deben necesariamente pasar al dominio del Estado, ya que por ejemplo en el caso de los estupefacientes no podríamos aceptar que les sean devueltos, lo mismo sucede con un contrabando, aunque en ciertos casos podría proceder a su venta conforme los términos y procedimientos aplicables, o bien destinarlos a instituciones oficiales de beneficencia pública como el (DIF) Desarrollo Integral de la Familia.

El decomiso tiene semejanza con la expropiación en que son actos tendientes para privar a una persona de sus bienes, pero el primero consiste en una sanción derivada de la comisión de un delito y solamente puede afectarse sobre bienes muebles, en tanto que la expropiación se realiza una transferencia de propiedad por causas de u

(48) Op. Cit. Pág. 326.

tilidad pública, es decir, que tienda a satisfacer una ne-  
cesidad a la sociedad, a cambio del pago de una indemniza-  
ción por los bienes afectados.

#### D) CON LA COMPRA VENTA.

El Estado en algunos casos adquiere la propie -  
dad de los particulares cuando lo considera conveniente, -  
por medio de un contrato de compra venta, en el que el -  
comprador y vendedor discuten libremente sus condiciones -  
para llegar a un acuerdo, situación que se da regularmente,  
por lo que algunos autores en base a lo anterior equi -  
paran a la expropiación como una venta.

De acuerdo con la doctrina moderna, la expropia -  
ción de ningún modo puede considerarse como una venta, -  
porque en ella no existe el consentimiento del propieta -  
rio, al no ser voluntaria la "enajenación", ni le acompa -  
ña las condiciones que se dan en la compra venta ordina -  
ria, por ende, la expropiación, según la orientación mo -  
derna, es un acto de derecho público, derivado de la Auto -  
ridad del Estado como representante de los derechos colec -  
tivos.

Así pues, la expropiación se semeja a la compra  
venta en que una y otra el propietario pierde sus dere -  
chos de dominio sobre la cosa de que se trate y recibe en  
cambio una suma de dinero. Pero hay entre ambas figuras,  
claras diferencias a saber.

La compra venta es un contrato bilateral y one -  
roso, por virtud de la cual una parte, llamada vendedor, -  
transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra  
llamada comprador, mediante el pago cierto y en dinero.

En la expropiación, el propietario no se obliga a entregar el bien si no que se ve compelido a hacerlo por razón del acto expropiatorio, que emana del poder público, sumadas a las razones de causa de utilidad pública en que se fundamenta la expropiación, hacen que ella sea doblemente obligatoria.

Por otra parte, la suma que el expropiante otorga al expropiado no desempeña el papel de precio convenido, sino el de una indemnización. Indemnización es resarcir un daño o perjuicio. Precio es el valor pecuniario en que se estima una cosa.

En cuanto a su origen, la expropiación no requiere del consentimiento del afectado, pues se manifiesta como una facultad soberana del Estado, en la compra-venta como en todo contrato se necesita el libre acuerdo de voluntades.

En cuanto a su causa, las expropiaciones, el objeto afectado debe ser destinado al fin por el cual fue expropiado, pues de utilizarse en otros distintos, el expropiado tiene derecho a exigir la reversión del bien de que se le privó, en la compra venta puede destinarlo al fin que le plazca, toda vez que ha pagado un precio por él, y por ende sin que esté obligado a dar cuenta a su antiguo dueño.

#### E) CON OTRAS INSTITUCIONES.

A continuación comentaremos algunas instituciones semejantes y que también tienen algunas diferencias con la expropiación, tal es el caso del embargo, impuesto y nacionalización entre otros, y que en una forma muy general y breve trataremos.

El embargo, que no es más que la retención material por parte del acreedor y por conducto de la Autoridad Judicial competente, de bienes del deudor, a fin de ~~garantizar~~ o hacer efectivo el pago de una deuda.

Hay ocasiones que no entraña necesariamente una privación a la propiedad, de la cual la expropiación no puede prescindir; por otra parte, en el embargo hay una relación acreedor-deudor que jamás se presenta en la expropiación, ya que ésta es una facultad del Estado en el ejercicio de su soberanía en beneficio del interés público.

La nacionalización es un medio por el cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la Ley.

Esta medida generalmente obedece por que el Estado pone fin a la concesión de servicios que otorgó a empresas privadas, en virtud de la creación de monopolios, por realizar actividades antinacionales y antirevolucionarias o de provechos ilícitos, frenando el desarrollo económico del Estado, reasumiendo así la responsabilidad de la prestación de servicios públicos, creado organismos descentralizados como en el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad, etc. expidiéndose la reglamentación respectiva. Por consiguiente, se procede a la expropiación por causa de utilidad pública en favor de la nación, instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, derechos y todos los muebles e inmuebles necesarios.

La nacionalización se distingue de la expropiación en que la transmisión de la propiedad es más amplia en ésta teniendo un carácter general, en tanto que aque -

lla obedece a reglas especiales, además en las empresas privadas en la administración, coincidiendo en que ambas se realizan por causas de utilidad pública mediante el pago de una indemnización.

Este tema de suma importancia al igual que los comentados en esta parte no los desarrollaremos con profundidad por considerar que son objeto de otro estudio que ameritan comentar ampliamente.

Por lo que corresponde al impuesto, se establece por el poder público por medio de la coacción sobre los recursos de los particulares para contribuir en los gastos públicos en una forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, como lo establece el Artículo 31 de la Constitución.

Se asemeja con la expropiación en que el propietario es desposeído de lo que le pertenece, pasando al dominio del Estado quien lo requiere para satisfacer el interés público, además constituye un acto de soberanía, por lo cual no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo en el impuesto el particular no recibe contraprestación especial por los recursos que aporta a los gastos públicos y en la expropiación sí existe una indemnización por la privación de la propiedad.

## CAPITULO TERCERO

## ASPECTOS ELEMENTALES DE LA EXPROPIACION

## I.- GENERALIDADES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- A). Propiedad Originaria.
- B). Expropiaciones.
- C). Las modalidades a la propiedad.
- D). El dominio directo.
- E). Las Leyes de la Federación y de los Estados.

## II.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA EXPROPIACION

- A). La utilidad pública
  - 1. Concepto de utilidad pública.
  - 2. Terminología del concepto
  - 3. Determinación de la utilidad pública
  - 4. Causas de utilidad pública
- B). La indemnización.
  - 1. Concepto.
  - 2. Epoca de pago.
  - 3. Especie y monto de la indemnización.
  - 4. Avalúo de los bienes por expropiar.

## III.- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION

- A). Expedición de la Ley.
- B). Declaratoria de utilidad pública.
- C). Ejecución de la expropiación y la intervención judicial.

## IV.- BIENES SUJETOS A EXPROPIACION

- A). Doctrina.
- B). Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la nación.

**V.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION**

- A). Naturaleza.**
- B). Tramitación del Expediente.**
- C). Expropiación de Urgencia.**

## ASPECTOS ELEMENTALES DE LA EXPROPIACION

### A). PROPIEDAD ORIGINARIA.

Una de las normas fundamentales de la Constitución se encuentra en el Artículo 27, producto de la preocupación social del Congreso Constituyente de Querétaro, el cual contiene disposiciones de gran variedad con enorme trascendencia, por lo que se han expedido importantes leyes reglamentarias para el adecuado desarrollo y la eficaz aplicación de este precepto, trascendental como meritoria es la obra del 5 de febrero de 1917. El antecedente más próximo de este artículo y de la Reforma Agraria, se encuentra en la Ley del 6 de enero de 1915 promulgada por don Venustiano Carranza, cuyo principal proyectista - fué el Lic. Luis Cabrera, que crea en México tres tipos - de tenencia de la Tierra; la pequeña propiedad, el ejido - y la propiedad comunal, dándole a la propiedad una función de beneficio social.

En virtud de que en este trabajo no es posible explicar en una forma detallada y amplia al artículo de referencia, para efectos del estudio que nos ocupa, solo habremos de comentar algunos de los principios fundamentales que contempla, siendo uno de ellos el que se refiere a la propiedad originaria de todas las tierras y aguas que establece en favor de la nación, con lo que se consagra su dominio pleno y eminente sobre el territorio nacional, quedando a él subordinados todos los derechos de propiedad de los particulares.

Este principio se desprende del propio artículo en estudio, que dispone en su Párrafo Primero, "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

En esta forma, el referido artículo substituye, en el concepto jurídico de la propiedad, la vieja tesis individualista que otorgaba un derecho absoluto estableciendo beneficios exclusivamente a su propietario, por la doctrina de la propiedad como una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, es decir que debe redundar en provecho de todos, atendiendo las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

El concepto de propiedad originaria no podría equivaler al de la propiedad en su connotación común, pues el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio co

no lo hace un propietario común y corriente, en efecto no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc., sino que el término de propiedad originaria en el correcto sentido implica lo que suele llamarse dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce.

Un Estado sin territorio sería inconcebible ya que la propiedad originaria de referencia significa que - todas las tierras de la nación forman parte de la entidad del Estado como porción integrante de la misma.

"El concepto de 'Propiedad Originaria' empleado en el Primer Párrafo del Artículo 27 consitucional equiva le sustancialmente a la idea de dominio eminente, o sea, - a la de imperio que el Estado como persona jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser; El Territorio". (49)

M. G. Villers sobre el particular, en su estudio relacionado a la primera parte del Artículo 27 de la Constitución expone, "El dominio originario a que se refiere esta primera parte del Artículo 27 es el dominio eminente tal como se reconoce en el Derecho Internacional es el e-jercicio de un acto de soberanía de la nación sobre todo el territorio en el cual ejerce actos de autoridad. El - dominio originario que tiene la nación, no es un derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas - existentes en el territorio nacional, sino facultad potencial o una facultad legislativa respecto de las tierras y

(49) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano Edit. Porrúa 3a. Edic. Pág. 157.

aguas como objeto de los derechos; es la facultad de ejercer actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera uno de los cuales es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a la propiedad individual pues respecto a las que están constituidas en esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional". (50)

Consultando al maestro Ignacio Burgoa en relación con el tema afirma, "Con vista a la implicación del concepto, propiedad originaria la propiedad privada constitucionalmente deriva de una supuesta transmisión efectuada por la nación y en favor de los particulares de ciertas tierras y sus aguas comprendidas dentro del territorio nacional". (51)

Es importante señalar que la Constitución de 1917 a través de su Artículo 27, modificó las formas establecidas sobre la propiedad y dió vida a la función social de ésta, sin embargo el citado precepto aunque reconoce el sistema de la propiedad privada, impone además limitaciones al uso y disfrute de la misma.

La propiedad privada no es absoluta ya que el Estado tiene la facultad de imponerle todas las modalidades que dicte el interés público en todo momento, es decir que la propia norma señala indiscutiblemente la supre

(50) El Artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917 citada por Ignacio Burgoa Op. Cit. Pág. 157.

(51) Op. Cit. Pág. 161.

macía del interés público sobre el privado, y desde el momento histórico de su promulgación se le da una nueva esencia.

De lo anterior se desprende que la propiedad como derecho de usar, disfrutar y disponer de un bien no sólo está limitado por el orden jurídico sino que es una creación - de la misma Ley Constitucional, la que determinó expresamente en consecuencia tanto sus límites, como su propio contenido fuera de esas restricciones, el Estado y sus Autoridades, carecen de todo poder para vulnerar la propiedad privada.

#### B). EXPROPIACIONES.

Otro enunciado básico es el que se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública que se contempla en el párrafo segundo del precepto que nos ocupa y que a la letra dice, "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", sobre el particular éste constituye el tema central de nuestro estudio y que durante el desarrollo del mismo trataremos con profundidad.

#### C). LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD.

El Párrafo Tercero del Artículo de referencia, expresa, "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública ...". etc.

Ha afirmado anteriormente, que la propiedad privada ya no es un derecho absoluto del individuo, tal como existía anteriormente, sino que desempeña una función so -

cial, en virtud de ello la propia Constitución impone a la propiedad privada ciertas limitaciones que consisten en restricciones o prohibiciones a sus derechos reales; - derecho de usar la cosa, (ius utendi), el de disfrutar de la misma (ius fruendi) y el de disposición (ius abutendi).

"El establecimiento de las limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consistente en realizar actos positivos, deben tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público, esto es, de interés general personalmente determinado". (52)

De acuerdo con lo anterior, considero que el Estado por conducto de sus autoridades puede realizar actos limitativos o prohibitivos de los derechos que de la propiedad se derivan para su titular. Es difícil precisar el alcance de la disposición constitucional para que la nación imponga a la propiedad privada, estas no pueden considerarse de ninguna manera la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación acertadamente expone, "El Párrafo Tercero del Artículo 27 constitucional otorga facultad exclusiva a la nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tomando en cuenta el interés público; pero ésta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión que reglamente el citado Párrafo Tercero; por

(52) Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa, II Edic. Pág. 484.

lo tanto las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención del espíritu del Artículo 27 de la Constitución". (53)

Quien tiene facultad de imponer modalidades a la propiedad privada en beneficio de un interés público - es sólo competencia del Congreso de la Unión como Poder - Legislativo Federal para expedir leyes en que se afecten a cualquiera de los derechos esenciales inherentes a la propiedad y por consiguiente ninguna autoridad incluyendo al propio Presidente de la República y a las legislaturas de los Estados pueden imponer cualquier modalidad.

La modalidad a la propiedad privada, consiste - en el establecimiento de una norma jurídica de carácter - general y permanente, que modifique esencialmente la forma jurídica de la propiedad, son pues, dos elementos que constituyen la modalidad; el carácter general y permanente de la forma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad, el primer elemento, exige que la regla jurídica que se refiera al derecho de propiedad - sin especificar ni individualizar cosa alguna, o sea que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad; - el segundo implica una limitación o transformación del de recho de propiedad, así la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación.

(53) Tesis Jurisp. 833 Apéndice. Pág 1517 citada en los Derechos del pueblo mexicano T. IV. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados México 1967. Pág. 922.

## D). EL DOMINIO DIRECTO

El Artículo 27 de la Constitución en varias de sus disposiciones expresa, "El Dominio directo" y "Dominio", ambos términos consideramos que equivalen a la propiedad nacional, para la mejor explicación de ello nos ilustra Oscar Morineau, citado por el tratadista Ignacio - Burgoa y el cual afirma, "La única interpretación posible derivada de la letra del Artículo 27 nos obliga a identificar dominio, dominio directo y propiedad de la nación.

Independientemente de la interpretación gramatical categórica anterior y también independientemente de los antecedentes del Artículo 27, vemos si es posible dar a las palabras "Dominio directo" un significado distinto. En primer lugar, agrega, no podemos decir que dominio directo sea igual a dominio inminente, porque éste es una manifestación de la soberanía que tiene la nación sobre su territorio, otra razón es que el dominio inminente no se refiere a un dominio especial del Estado sobre un bien determinado no es un derecho patrimonial.

Decir que el Estado tiene dominio eminente sobre el subsuelo es igual a decir que lo tiene sobre mi casa, es a no decir nada que no esté y ha dicho por definición del Estado y por disposición expresa de la Constitución. El dominio eminente que tiene el Estado no es el derecho de propiedad ni derecho real alguno, es su imperio, su facultad de legislar, de atribuir actividades potestativas, ordenadas y prohibidas a los hombres y de hacer que se cumpla; Es el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Por último expone, la Constitución en el Párrafo Cuarto del Artículo 27 habla de dominio directo sobre-

el subsuelo, necesariamente está tratando de algo completamente distinto del imperio: está atribuyendo al Estado - la propiedad del subsuelo. Esta atribución la hace mediante una norma constitucional, no por que se trate de un precepto constitucional por naturaleza sino porque no lo es y para poder darle el rango de norma suprema que no puede ser violada no por el mismo Gobierno se ve obligado a incluirlo expresamente en la Constitución". (54)

E). LAS LEYES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS.

El Párrafo Onceavo del precepto constitucional en estudio ordena, "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

De lo anterior se desprende que se refiere a la competencia que tiene el Congreso de la Unión de legislar en su carácter de órgano legislativo federal, el cual también opera como legislatura local para el Distrito Federal, el que determinará los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad en las dimensiones de la competencia federal, no rebasando el ámbito de las Legislaturas de los Estados ya que también por mandato constitucional, en esta materia tienen similares facultades pero en sus respectivas jurisdicciones, es decir será

de carácter federal en los casos en que tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local cuya competencia sea en el Distrito Federal.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido, "La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario; primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en las que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades, importa ~~una~~ violación de las garantías". (55)

Sobre el particular y sosteniendo similar criterio la Ley de Expropiación en el Artículo 21 ordena, "Esta ley es de carácter Federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, ..., y de carácter local para el Distrito y territorios federales".

(55) Citada por Ignacio Burgoa. Las Garantías individuales. Pág. 495.

## II .- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA EXPROPIACION.

"Los principios esenciales a que debe ajustarse la expropiación no dependen de la ley formal, sino de la Constitución, a la que aquélla debe conformarse respetando su letra y sus principios". (56)

La Constitución contempla fundamentalmente dos principios de la expropiación; la utilidad pública y la indemnización, aspectos esenciales del presente trabajo y a los cuales abordaremos a continuación.

### A) LA UTILIDAD PUBLICA.

#### I. CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA.

Es indudable que el término de "utilidad pública" constituye uno de los aspectos fundamentales de la expropiación, que en la Constitución en el Artículo 27 Párrafo Segundo exige que sólo podrán hacerse las expropiaciones por causa de utilidad pública, es decir para satisfacer una necesidad de carácter público, siendo ésta la justificación esencial que el estado invoca para realizar dicho acto y lograr sus propósitos.

Actualmente no hay precepto legal del Derecho Mexicano que defina la utilidad pública o que establezca su regla general, lo cual es motivo de grandes polémicas y contradicciones por parte de los estudiosos de la materia, la Ley de Expropiación se concreta a enumerar las cau

sas de utilidad pública que en breve trataremos.

La Constitución, la Ley Reglamentaria y por lo general en las leyes de los Estados no definen lo que debe entenderse por dicho término, prueba de ello es la Constitución del Estado de México que en su Artículo 209 dispone, "De acuerdo con lo dispuesto en el Párrafo y en la parte segunda de la Fracción VI del Párrafo Séptimo del Artículo 27 de la Constitución Federal, el Gobierno del Estado sólo podrá expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización; con ese objeto la Ley Reglamentaria-respectiva determinará los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con esa ley la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente .....".

La Ley de Expropiación de dicho Estado coincide bastante con la que comentaremos, siguiendo el mismo criterio enumerativo de ésta teniendo semejanzas en las causas de utilidad pública que establecen, por lo que no las asentamos.

Algunos autores como Garrido Falla se refieren - al concepto en estudio en una forma general pero sin definirla, al decir, "Es indudable que la expresión utilidad pública es lo suficientemente amplia como para cubrir cualquier supuesto expropiatorio. A lo más podría haber pensado en su situación por la noción aún más comprensiva, de interés público". (57)

De igual manera el maestro Gabino Fraga expone,

"Pensemos que el concepto de 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 encomendada al Estado". (58)

Por otra parte pocos son los tratadistas de Derecho Administrativo que se atreven a definir a la utilidad pública como el maestro Andrés Serra Rojas que expone a este respecto, "La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado". (59)

En nuestra particular opinión considero que la utilidad pública no es uniforme, sino variable según el lugar y la época, además es circunstancial, por ello es difícil precisar lo que es de utilidad pública en un momento y lugar determinado, por que puede no serlo en otros, es por ello que la mayoría de los autores no definen el citado término, y no sólo ellos sino también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se demuestra en la siguiente ejecutoria donde trata de definirla pero realmente se refiere en forma general.

"Por utilidad pública debe entenderse la que directamente recibe la sociedad pro medio del acto expropiatorio y no la que se efectúe para beneficiar al particular

(58) Op. Cit. Pág. 389.

(59) Op. Cit. Pág. 317.

contratista a cuyo cargo esté ejecutar las obras en que - consista la utilidad pública". (60)

Considero que la causa de utilidad pública debe agotar la existencia de dos supuestos; primero, que haya una utilidad pública que atender; y segundo, que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad extinguiendola, ya que de no presentarse dichas circunstancias cualquier expropiación que se decrete será evidentemente inconstitucional.

Puede suceder que exista una utilidad pública - que atender, pero si el bien materia de expropiación no es adecuada para satisfacerla plenamente no existirá desde luego la justificación de la utilidad pública, por lo que si se realiza el acto expropiatorio podría ser impugnado.

Asimismo las autoridades expropiatorias no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública, - para expropiar o basarse en simples apreciaciones subjetivas que podrían ser arbitrarias, sino que deben acreditar y comprobar tal existencia que la hagan necesaria e indispensable para satisfacer esa utilidad pública plenamente.

Por otra parte, toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica, además operar o registrarse en la realidad, ya que no podrían inventarse otras causas, generalmente al invocarse debe existir hipotéticamente para fundamentar el acto expropiatorio, pero también los promoventes pueden basarse en el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones derivados de sus leyes respectivas y su reglamentación interna.

En los Decretos de expropiación, se deberá de-  
 especificar detalladamente los hechos, las circunstancias  
 y los elementos que concurran en la situación concreta so  
 bre la que versa la expropiación, además se debe señalar  
 un "considerando" especial para asentar o demostrar la u-  
 tilidad pública de su destino y las pruebas o estudios -  
 que la hayan llevado a su convencimiento. (61)

La Ley de Expropiación según el Artículo 10. a-  
 dopta un método enumerativo en relación con las causas de  
 utilidad pública, situación que consideramos es incorrec-  
 ta en virtud de que provoca consecuencias en el sentido -  
 de que se puede presentar en la realidad una notable cau-  
 sa de utilidad pública y no ~~encontrarse~~ prevista en la ley,  
 aunque de hecho se llega a suplir esto al basarse en los  
 reglamentos donde se contemplan sus atribuciones, por e -  
 llo sería muy conveniente que se abrogara dicha ley por -  
 los motivos antes expuestos, y que se establezca un con -  
 cepto de utilidad pública o una regla general de la misma.

## 2. TERMINOLOGIA DEL CONCEPTO,

En la doctrina se han sustentado varias distin-  
 ciones entre la necesidad pública, utilidad pública, inte  
rés social y utilidad nacional, términos que han variado-  
 de nombre de acuerdo con el país, por insuficientes o sin  
 plemente porque no son los adecuados.

(61) Pueden citarse como ejemplo los Decretos Expropiato-  
 rios publicados en el Diario Oficial de la Federa -  
 ción de fechas 3 de feb., 21 de mayo, 10. de jun. y  
 25 de julio; todos de 1981.

a) La necesidad pública; este criterio nació - en 1789 al contemplarse en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que en el Artículo 14 ordena - ba, "Nadie puede ser privado de su propiedad, a no ser - cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exige de un modo evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización".

La necesidad pública que alude dicho precepto - es un concepto restringido, motivo por el cual fué dese - chado posteriormente a principios del siglo XX.

b) La utilidad pública; concepto difícil de definirlo ya que es variante y elástico, lo que en una época, en un país y en determinadas circunstancias puede ser considerado como utilidad pública, puede no serlo en o - tros.

Alvarez Gendín expone, "La propiedad privada - por virtud de la expropiación forzosa sufre una transformación jurídica llevada a cabo tan sólo por el cambio de propietario la transmisión de la propiedad, sino por la - especial naturaleza jurídica, convirtiéndose en dominio - público, por norma general, y agrega, el carácter público de la dominialidad se obtiene también mediante el cambio - forzoso del propietario, cuando la necesidad o la utili - dad pública lo exijan, y concluye diciendo, se expropian - pues, no por necesidad, sino por simple utilidad pública".

(62)

c) El interés social; Carlos H. Pareja sostiene

que, "La expropiación puede fundarse en cualquiera de esas causas, a) en la utilidad pública, b) en el interés social, y que la diferencia entre ambos términos es en síntesis la siguiente; la utilidad pública es el beneficio que la colectividad recibe directamente de una obra o servicio e indirectamente beneficia a la colectividad. Así tenemos que si se expropia un terreno para una calle o una escuela se invocará la utilidad pública; si se expropia para establecer un barrio obrero o edificar una iglesia se justificará la expropiación por el interés social de la clase obrera o del grupo religioso interesado". (63)

En relación con el tema Alvarez Gendín explica, "La expropiación puede ser justificada no sólo por razón de utilidad pública frente a una utilidad privada sino por un interés social en que la utilidad pública puede no aparecer inmediatamente frente a un interés individual como ocurre con las propiedades inexplotadas; las que no proporcionan pues, un interés individual inmediato.

Continúa explicando, "La expropiación por razones de utilidad social se caracteriza por la tendencia de satisfacer de un modo directo o indirecto las necesidades de determinada clase social, pero mediata o inmediatamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece por ejemplo, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En esos casos, es indudable que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, agrario, obrero, pero

a la nostre es la sociedad".

Y agrega por último, "En la expropiación por utilidad pública, los objetos expropiados son necesarios para obras públicas, los cuales a su vez pueden ser materia de explotación en forma de servicio público. Más en la expropiación por interés social, no ha lugar a obra pública. El dominio sigue siendo privado". (64)

Las expropiaciones por interés social de hecho se presentan en el derecho positivo mexicano, pudiéndose citar las promociones que presenta la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, (corett) ante la Secretaría de la Reforma Agraria al considerar que es de interés público el mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes propias de vida, el expropiar ya que se destinan los terrenos a su lotificación y titulación legal a favor de sus ocupantes así como para la instalación de servicios públicos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, "En los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo a los casos en que la colectividad substituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación para satisfacer de un modo directo e inmediato, las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda, y mediato o indirecto las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de

propiedad privada, como acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros". (65)

d) Utilidad Nacional; "Existe aún otra razón justificativa de la expropiación. Es el interés nacional. Ciertamente no se sabría distinguir la utilidad pública y el interés social del interés nacional, si viviéramos en un régimen absoluto de sociedad internacional".

"Todo interés social se dirá, es un interés nacional indiscutible; pero ese interés social puede afectar no sólo al Estado nacional, sino a otros limítrofes o no".

"Puede haber una expropiación del derecho de un extranjero por interés nacional, porque sea un peligro para el Estado el que la propiedad esté vinculada o casi monopolizada entre los extranjeros; lo que puede suponer un riesgo más o menos inminente de la independencia nacional". (66)

La facultad de expropiar, también puede basarse por razones de interés nacional, ya que no sólo puede abarcar los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad, sino además por la imperiosa necesidad de proveer con to

(65) Sem. Jud. de la Fed. T. XLV. Págs. 4797 y 4892.

(66) Alvarez Gendín Op. Cit. Pág. 428 y ss.

da eficacia la defensa de la soberanía y la integridad te  
rritorial.

Podemos concluir que la utilidad pública en sen  
tido genérico, abarca tres causas específicas:

a. La utilidad pública en sentido estricto o -  
sea, cuando el bien expropiado se destine directamente a  
un servicio público.

b. La utilidad social, que se caracteriza por -  
la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y di -  
recta a una clase social determinada y mediante ella a to  
da la colectividad.

c. Y la utilidad nacional, que exige se satisfa  
ga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para  
hacer frente a situaciones que le afectan como entidad po  
lítica ó entidad internacional.

Todos los intereses, social y nacional se redu-  
cen al interés público.

### 3. DETERMINACION DE LA UTILIDAD PUBLICA.

En relación con este aspecto surge un problema-  
de carácter constitucional, que consiste en aclarar si -  
las Legislaturas de los Estados tienen atribuciones dis -  
crecionales para enumerar o determinar en la Ley los ca -  
sos de utilidad pública. La Suprema Corte en forma com -  
pletamente errónea ha sostenido, "Es absolutamente absur-  
do suponer que la Constitución diera al legislativo de la  
Federación o de los Estados; en su caso, la facultad de -  
proceder en materia tan trascendental, en términos absolu-  
tos discrecionales, siéndoles permitido obrar de un modo-

arbitrario o caprichoso hasta el grado de ir contra la naturaleza misma de las cosas ... de aceptar que la Federación y los Estados son los que con autoridad infalible han de definir lo que ha de entenderse por causa de utilidad pública, saldría sobrando, porque equivaldría a borrarlo, al precepto terminante del Párrafo Segundo del Artículo veintisiete, que, como una preciosa garantía, exige la existencia de esa causa para que proceda toda expropiación, termina expresando, "Es inconstitucional la expropiación declarada, sin que medien realmente la causa de utilidad pública y los tribunales de la Justicia Federal están capacitados para resolver los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada". (67)

En sentencia posterior de la propia Corte en díferente sentido y perfectamente contraria al criterio anterior afirma, "El Artículo 27 consitucional ha querido conceder y ha concedido a los poderes legislativos de los Estados, cuando se trate de bienes ubicados en su jurisdicción una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo suceptible, por la consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías. De otro modo la Suprema corte de Justicia se vería precisada a calificar cuando existe esa utilidad pública para negar la protec-ción federal y cuando no existe, para concederla, substituyéndose así a las autoridades a quienes está encomendada esa calidificación, atentos los términos del Artículo - 27 constitucional antes citado". (68).

(67) Sem. Jud. de la Fed. T. IV. Pág. 918

(68) Idém T. XVIII. Pág. 1266.

La propia Corte ha ratificado este último criterio al considerar, "El Párrafo 6o. del Artículo 27 constitucional autoriza a los Estados para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y previene que de acuerdo con las leyes relativas, hagan la declaración correspondiente las Autoridades Administrativas; de suerte que las leyes locales de expropiación quedan comprendidas dentro del citado precepto constitucional, que no sólo fija el concepto de utilidad pública, sino que autoriza a los Estados para determinar en los casos de su jurisdicción". (69)

Por nuestra parte consideramos que efectivamente las legislaturas tanto federal como locales tienen facultades para fijar o determinar las causas de utilidad pública dentro de sus ámbitos de competencia y jurisdicción siempre y cuando éstas sean de notorio beneficio a la colectividad, pudiendo ser las mismas u otras pero que se ajusten a la Constitución.

Reafirma nuestro criterio el Artículo 27 constitucional en su Fracción VI Párrafo Segundo que a la letra dice, "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la Autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente".

Por consiguiente y concluyendo, en nuestra modesta opinión consideramos que en el sistema jurídico vigente, las causas de utilidad pública son determinadas o-

previstas por;

- a) La Ley de expropiación.
- b) Las Leyes de la Federación, incluyéndose en ellas las de carácter administrativo y reglamentos internos, y
- c) Las Leyes relativas de los Estados.

Asimismo para determinar la competencia federal, se sigue un criterio análogo al de los demás casos en que es necesaria la definición de una y otra competencia, a firma el Artículo 124 de la propia Constitución, "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados".

#### 4. CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

Estas consisten las que hipotéticamente existen en los diversos ordenamientos legales antes aludidos, pero en virtud de que no todas las causas de utilidad pública que se pueden presentar en la realidad están contenidas en ellos, considero que la expropiación se justifica cuando en forma evidente se presenta tal situación, aspectos que antes fueron tratados.

"La declaración de utilidad pública es siempre potestad legislativa". (70)

Las causas de utilidad pública que contiene la Ley de Expropiación en el Artículo 10. son las siguientes:

(70) Rafael Bieisa Op. Cit. T. IV. Pág. 465.

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo y la construcción de oficinas para el Gobierno Federal; (71)

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

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

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

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

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o va

(71) Esta última causa es la única adición hecha a la Ley

rias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

En esta última fracción se pueden encuadrar las diversas causas de utilidad pública que se contemplan en las diferentes legislaciones administrativas, esta legislación al ser insuficiente para prevenir las innumerables causas citadas que se pueden presentar, en su última fracción se puede comprender que delega facultades para que o tras leyes reglamenten también sus causas de utilidad pública, siendo esto válido, a ello habré de referirme con mayor detenimiento cuando abordemos el tema de la expropiación en la legislación administrativa.

## B). LA INDEMNIZACION.

### I. CONCEPTO.

El Estado cuando requiere la propiedad de los particulares por medio del acto expropiatorio asume la obligación de otorgar al afectado una indemnización, la cual constituye un requisito de legitimidad esencial como una garantía individual que consagra la Constitución en el Párrafo Segundo del Artículo 27, en cuyo "espíritu" le otorga una importancia jurídica trascendente para proteger a la "sagrada" propiedad privada, ya que de no existir la indemnización estaremos en el supuesto caso de una

confiscación, que con antelación concretamos y que sería totalmente inconstitucional la expropiación.

La utilidad pública, o el interés público que invoca la Administración Pública para efectuar una expropiación no constituye justificación alguna del Estado para no cubrir debidamente la indemnización correspondiente por la afectación a los particulares, si bien es un acto unilateral debe efectuarse no arbitrariamente sino de acuerdo con la ley en la materia.

Algunos autores utilizan erróneamente el término de precio, equiparándolo al de indemnización pero, "No constituye precio, ello es así porque la expropiación, propiamente dicha, no es un contrato sino un coactivo acto unilateral del Estado". (72)

La expropiación no puede estar sujeta al acuerdo de voluntades de las partes porque de lo contrario sería una compra venta, cosa que no aceptamos y que por lo tanto no podría utilizarse el término de precio, aunque la absoleta Ley de Expropiación sí lo contempla en el Artículo 10 al decir que el precio que se fijará como indemnización ..., pudiendo cambiarse por el término "cantidad".

"La indemnización es el resarcimiento de los daños causados que se cubren principalmente en dinero. La indemnización en materia de expropiaciones es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación". (73)

(72) Miguel S. Marienhoff Op. Cit. Pág. 235.

(73) Andrés Serra Rojas Op. Cit. Pág. 318.

Miguel Acosta Romero, por su parte la define acertadamente en los siguientes términos, "La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien mediante peritos, cuando se trate de un bien que no tiene señalado valor fiscal". (74)

Similar criterio sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación al exponer, ... "la indemnización, segundo requisito de la expropiación, consiste en una cantidad de dinero que es el valor de la propiedad ocupada y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación". (75)

En nuestra particular opinión considero que no solamente la indemnización puede consistir en dinero que corresponde al valor fiscal de la propiedad expropiada, sino que también puede ser en especie, ya que puede darse el caso de que se dé otro bien a cambio de la propiedad afectada, pudiendo ser similar o mejor pero nunca inferior, esta situación no se contempla en la Ley por lo tanto no es prohibida, ya que en la realidad puede presentarse al solicitar los propietarios afectados que se les indemnice de esta forma, lo cual no podría considerarse ilegal, así mismo en consecuencia es indemnizable todo aquello que le sea privado al particular, esto constituye una garantía constitucional que las autoridades expropiantes deben de cumplirlas.

(74) Op. Cit. Pág. 486.

(75) Sem. Jud. de la Fed. T. LVI. Pág. 1166.

A nuestro entender la indemnización, es la cantidad que se otorga al expropiado por la transferencia de su propiedad por causas de utilidad pública, basada en el valor catastral o en su defecto por peritos, y excepcionalmente en especie.

## 2. EPOCA DE PAGO.

El texto constitucional de referencia expresa la obligación que tiene el Estado para cubrir una indemnización en un procedimiento expropiatorio; sin embargo, este precepto no expresa en forma alguna, en que época o momento debe efectuarse la indemnización, pues solamente se refiere que se hará "mediante".

La Constitución de 1857 ~~establecía~~ <sup>ordenaba</sup>: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y 'previa indemnización'; con ello se otorgaba una amplia y clara garantía a los particulares afectados, de que recibirían el pago correspondiente previamente al acto expropiatorio.

Como consecuencia de lo anterior, al cambiarse el vocablo de "previa" a "mediante" se han provocado controversias por las diversas interpretaciones que se hacen sobre si los términos de la Constitución de 1857 tienen el mismo sentido que los de la Constitución de 1917 a pesar del cambio de palabras y es que este último término es realmente confusivo ya que para algunos tratadistas implica simultaneidad entre la expropiación y la indemnización, para otros, el pago de ésta puede ser posterior al acto expropiatorio, en relación con este problema se han formulado diversas opiniones para aclarar esta situación.

a. Las tésis que sostienen que la indemnización debe ser previa a la privación de la propiedad, fundamentando su posición de que el sistema de 1857 no ha variado, además no existe disposición expresa en el texto constitucional vigente por lo que no hay motivo para que la indemnización sea posterior, asimismo el término "mediante", - que expresa la Constitución no significa que la indemnización pueda ser a posteriori, ya que este término lo emplea en forma análoga también en otros artículos, tal es el ejemplo del Artículo 14 constitucional que expresa; Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos sino "mediante Juicio Seguido", ordena que a una persona sólo puede despojarse de sus bienes, posesiones, etc, "previo procedimiento" con ello se está significando ciertamente que con el término mediante, la necesidad o que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto estipula; lo mismo debe entenderse en materia de expropiación, ya que la palabra "mediante" - es sinónimo de "previa".

b. Otros autores afirman que la modificación de los términos antes aludidos es con la finalidad de establecer una nueva situación jurídica y aunque haya otros preceptos constitucionales similares debe entenderse un significado diferente de la palabra "mediante" por que el legislador al modificarla fué con el propósito de establecer una nueva situación jurídica con ese requisito, no siendo por lo mismo necesaria que la indemnización sea previa.

"La Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, lo único que establece con ese carácter es la indemnización, pero en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas le -

yes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haga una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior". (76)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a este respecto ha manifestado, "Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el Artículo 27 constitucional, una garantía para que ésta sea efectiva y a aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada sino en el momento preciso del acto de posesión. si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías". (77)

También ha sostenido que, "Cuando el Estado expropia con el propósito de llevar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización como debe hacerse en los demás casos, puede constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario". (78)

Por nuestra parte, consideramos que el criterio sostenido por la Suprema Corte es razonable, para que la indemnización cumpla su cometido, es necesario que sea pagada sino en el acto posesorio si a raíz del mismo con la finalidad de que el expropiado pueda disfrutar de ella y sólo puede ser posible esto cuando se hace el pago inmedia

(76) Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 394

(77) Tesis Jurisp. No. 96 Apéndice 1917-1965 Tercera parte 2a. Sala. Pág. 123

(78) Sem. Jud. de la Fed. T. LXI. Pág. 2899

to, a excepción de los casos de urgencia necesidad para - cumplir una función social. La Ley de Expropiación en el Artículo 20 regula, "La autoridad expropiante fijará la - forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez a - ños".

Este absurdo precepto, indiscutiblemente da o - portunidad para cometer una arbitrariedad por parte de la autoridad expropiante, al darle la facilidad de pagarla - dentro del término de 10 años, forma por demás abusiva, - ya que no podemos aceptar que después que al particular - se le ha afectado, restringiéndole su propiedad, tenga to - davía que esperar hasta que las autoridades tengan a bien cumplir con su obligación, la de cubrir íntegramente la - indemnización, asimismo considero que de acuerdo con el - criterio de la Corte es violatoria de garantías al fijar - le un término o plazo.

Al estudiar el motivo por el cual se modifica - ron los términos aludidos, el Diputado constituyente, Ing. Pator Roaux nos aclara este problema y que seguramente mu - chos autores no lo toman en cuenta, al exponer, "Para el caso de la expropiación por utilidad pública, se estable - cía que la indemnización no sería previa como lo prescri - bía la Carta de 1857, sino mediante con lo cual podía re - solvearse el problema agrario, urgente e imprescindible, - sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la - cosa expropiada". (79)

(79) Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 Gobierno del Estado de Puebla 1945.

El no cubrir la indemnización oportunamente al particular trae como consecuencia un perjuicio al mismo - ya que, puede darse el caso por ejemplo que se expropie una casa habitación a un empleado que gana el salario mínimo, y el Estado no paga la indemnización en su totalidad por lo cual el afectado se vería impedido a adquirir otra ya que sólo le pagan una parte.

En este supuesto caso, el Estado no atiende el principio de equidad ni justicia, al causar graves perjuicios al particular afectado, es de suponerse que tanto el Gobierno Federal o Estatal antes de realizar determinadas obras en las que se deba efectuar el acto expropiatorio debe prevenir y destinar un presupuesto, evitando así el pago diferido de la indemnización, por lo que estas lagunas de ley dejarían de serlas entrando en vigor un nuevo ordenamiento adecuado, en donde se establezca la regla general para el pago de la indemnización, así como sus - excepciones a efecto de que realmente ésta cumpla con su función, la de no perjudicar más al expropiado y que pueda disponer de ella para disfrutarla o para reparar el daño causado.

Cuando no está en posibilidad el Estado de cubrir totalmente la indemnización al afectado, considero - que se corre el riesgo de que el plazo que se le podría - fijar para cubrirla pudiera ser largo, lo que realmente evitaría que el expropiado lo gozara debidamente, asimismo las mensualidades o anualidades que recibiera equivaldrían a un valor tan pequeño que sería imposible que lo disfrutara.

Además si el particular afectado tenía como único patrimonio la propiedad de que se privase, en lo particular se le dejaría en estado de empobrecimiento de tal -

forma que no le sería posible subsistir económicamente.

Suponiendo, que se pagara a plazos la indemnización, debería tener garantizados los derechos el afectado para dichos cobros, porque si el erario no está en posibilidad de efectuar el pago y por diversas razones se dejara de pagar, esta situación sería muy criticable, por lo que pugnamos por una nueva legislación tomando en cuenta el Estado que, en la medida en que el interés público requiere de sacrificios del particular para resolver problemas de la colectividad, en la misma medida que debe poner interés en garantizar al afectado su debida indemnización.

Puede tomarse en consideración los siguientes puntos para dar claridad al aspecto mencionado:

1.- La Constitución vigente no exige que la indemnización sea previa al acto expropiatorio como en la de 1857, lo único que establece es la existencia de aquella como requisito para que se realice la expropiación.

2.- Debe ser cubierta la indemnización en su totalidad a raíz del acto de posesión o simultáneamente, de acuerdo con la Ley de Expropiación que ordena en el Párrafo Primero del Artículo 19, "El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio".

3.- Puede pagarse previamente ya que no está prohibido por la ley, y por lo general siempre se programa el presupuesto.

4.- Sólo cuando se expropie con la finalidad de cubrir una función social urgente y exista una plena justificación podrá pagarse posteriormente, pero ver la for-

na de evitar que se perjudique con ello al particular a -  
fectado.

5.- En este último caso, que el Estado garantiza debidamente el pago de la deuda, de manera eficaz para cubrir la indemnización en tiempo y forma.

Por lo que se refiere a los daños y perjuicios- que se causen con motivo del acto expropiatorio, generalmente no son tomados en cuenta para fijar el monto de la indemnización, siendo indiscutible que en muchos casos - realmente si son causados como consecuencia de la expropiación, la ley en la materia no prevé estos supuestos.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido, "En virtud del acto expropiatorio, la - autoridad responsable solamente está obligada a indemnizar, en los términos que indican los preceptos constitucionales y la ley reglamentaria respectiva; y por consiguiente, si por omisión en el pago o retardo en el mismo, o por cualquier otro acto distinto de la expropiación, se causan daños y perjuicios, éstos deben ser reclamados ante los tribunales ordinarios, por tratarse ya del cumplimiento de obligaciones derivadas de la legislación en común y no a través del juicio de garantías". (80)

En otra diversa, trata este aspecto con mayor claridad al decir, "El Artículo 27 constitucional, no establece que se tomen en cuenta "los daños y perjuicios" - al fijar el monto de la indemnización, pero tampoco los -

prohibe; se limita tan sólo a estudiar cual deberá ser la base de la cantidad que se señale como indemnización, en esto consiste la garantía individual que al respecto consagra, sin perjuicio de que el legislador ordinario pueda promover en beneficio de los individuos otras circunstancias para el señalamiento del monto de la indemnización, - pero si no lo hace y dispone en un Decreto expropiatorio con el valor fiscal y un tanto por ciento más, no puede - concluirse que el decreto relativo viole el citado Artículo 27". (81)

Esta última jurisprudencia otorga la posibilidad al legislador para promover en beneficio de los particulares afectados determinadas circunstancias en donde se consideren para el monto de la indemnización los daños y perjuicios causados por la expropiación, asimismo se induce a resolver este problema que en el Decreto respectivo podría otorgarse un tanto por ciento más como compensación extra, lo cual no sería violatorio de garantías.

Asimismo según se desprende de otra interpretación por el máximo tribunal, la indemnización consiste en una cantidad de dinero que equivale al valor fiscal de la propiedad y la reparación de los daños causados por la expropiación. (82)

Establecer cuando un daño ha de considerarse como una consecuencia directa e inmediata de la expropiación, constituye una cuestión de hecho que debe aclararse en cada caso concreto, ejemplo de ello podrían incluirse-

(81) Sem. Jud. de la Fed. T. CII. Pág. 320.

(82) Idem. T. LVI. Pág. 1166.

en la indemnización los honorarios de los ingenieros o arquitectos que el propietario había contratado para la elaboración de los planos y proyectos en la construcción de un edificio.

Consideramos que los daños y perjuicios causados al particular expropiado necesariamente deben ser también indemnizables pero siempre y cuando sean originados o causados como consecuencia directa e inmediata del acto expropiatorio.

La Constitución en forma expresa dispone que la indemnización sea posterior a la expropiación en materia agraria tratándose de expropiaciones para dotaciones o restituciones y el de fraccionamiento de latifundios, de acuerdo con el Artículo 27 Fracción XIV Párrafo Segundo que a la letra dice, "Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación". Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

### 3. ESPECIE Y MONTO DE LA INDEMNIZACION.

En relación con la especie, la Constitución y la Ley de Expropiación omiten este aspecto, pero existe a certadamente la opinión generalizada en el sentido que el Estado debe cubrir la indemnización en dinero, ya que es el medio ordinario y legal usado en operaciones de diversa índole, asimismo en materia agraria se da el caso en la realidad, que en muchas ocasiones cuando una Dependencia del Ejecutivo Federal, promovente de la expropiación,

nace convenios con los ejidatarios para compensarlos con otros terrenos y si éstos aceptan es procedente de tal situación, previo el avalúo de ambos, para verificar si no se perjudica al núcleo ejidal respectivo, ya que la calidad de las tierras que se dan a cambio podrían tener un valor más bajo, por lo que se debe pagar la diferencia existente, en el caso contrario si los campesinos se ven beneficiados no hay problema alguno.

La Ley General de Bienes Nacionales, (83) en el Artículo 14 Párrafo Tercero regula esta situación al ordenar que, ... "El Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferen-cia de más que pudiera resultar de los valores, siempre - que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en que se localice el inmueble expropiado, y que - éste se tuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar pro-piedad del afectado".

También prevé, el citado precepto la indemniza-ción en especie en materia agraria al disponer en el Pá - rrafo Cuarto, "Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en sustitución - de los que les hayan sido afectados como consecuencia de - la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, el Gobierno Fede-ral podrá hacer donación de las diferencias de valor que -

(83) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

resulte en favor de aquéllos".

Supletoriamente la ley de referencia, subsana - algunas deficiencias de la Ley de Expropiación en forma - muy acertada en relación con la indemnización, al contem- plarse los dos supuestos anteriores, beneficiando con e - llo a los expropiados y sobre todo, aquellos de escasos - recursos económicos.

Así mismo puede hacerse el pago en bonos de la deuda pública, en donde el expropiado se le da un título en el cual el Estado se reconoce deudor por la cantidad determinada de dinero, pero la obligación de pagar en es- ta forma existe, a pesar de que queda aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo.

Por lo que respecta al monto de la indemniza - ción la Constitución en el Artículo 27 Párrafo Once expo- ne en forma clara, "El precio que se fijará como indemniza- ción a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastra- les o Recaudadoras, ya sea que este valor haya sido mani- festado por el propietario o simplemente aceptado por él- de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya te- nido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posteridad a la fecha de la asignación del - valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a jui- cio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se ob - servará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fija- do en las Oficinas rentísticas.

Idéntico criterio sostiene la Ley de Expropia - ción al transcribir literalmente en su Artículo 10 el Pá- rrafo de referencia.

En relación con este aspecto la Suprema Corte - de Justicia opina, "La indemnización, segundo requisito - de la expropiación, consiste en una cantidad de dinero - que es el valor de la propiedad ocupada y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación, doctrina hecha ley en nuestra legislación, al tenor del Artículo 27, Fracción II de la Constitución que, al decir cantidad, refiriéndose a la indemnización que debe mediar para la expropiación, no puede dar a entender sino que aquella consiste en moneda nacional.

... Fuera de los casos previstos por la prescripción XVII bases d y e del Artículo 27 constitucional, las entidades federativas no están facultadas para pagar con bonos de los bienes que se expropián; máxime si se tiene en cuenta la imperiosa obligación que señala el Segundo Párrafo de la prescripción VI del mencionado Artículo, que expone que los Estados pueden fijar las causas de utilidad pública para la expropiación, pero que ésta deberá hacerse en moneda de circulación forzosa, conforme a las Leyes en la materia". (84)

Como se puede observar, el pago de la indemnización debe hacerse en dinero y precio cierto, es decir en moneda nacional con excepción de las indemnizaciones en materia agraria que pueden hacerse en bonos agrarios, pero también en especie.

La misma Constitución ordena en la Fracción XVII inciso e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Es

tados para crear su deuda agraria.

Para concluir este punto, Enrique Sayaguez Lasso comenta, "A nuestro juicio, el criterio exacto surge de los que hemos expuesto sobre la naturaleza de la justa compensación: si ésta tiene por objeto cubrir o reparar mediante el pago de una suma de dinero, el perjuicio que la pérdida de la casa origina a su dueño, es claro que el monto de dicha suma de dinero debe fijarse tomando en cuenta todo el daño económico que el expropiado sufre y nada más que ese daño. Esto supone que la apreciación del monto se hará analizando todos los factores en juego en cada caso concreto de la misma manera como los jueces consideran todos los aspectos de caso cuando establecen el monto de una condena al pago de daños y perjuicios". (85)

#### 4. AVALUO DE LOS BIENES POR EXPROPIAR

Corresponde a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (86), la facultad de practicar los avalúos de los bienes por expropiar tanto de carácter privado como ejidales o comunales; quien expedirá las constancias de los dictámenes valuatorios, mismos que deberán registrarse en la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Dirección del Registro y Catastro de la propiedad Federal.

Dicha Comisión se integra por:

(85) Op. Cit. Pág. 346.

(86) Depende sólo administrativamente, no así económica - mente ya que no recibe la Comisión un subsidio o pre supuesto alguno, sus recursos provienen del pago de los avalúos realizados.

a. Un representante del sector oficial, que es el designado por la propia Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, nombrado directamente por el Titular del Ramo que es el Presidente de la Comisión de Avalúos.

b. Un representante de la Banca Oficial, designado en común por el Banco Nacional de Obras y Servicios, S. A. y el Banco Mexicano Somex.

c. Un representante del Colegio de Arquitectos e Ingenieros Civiles de México, registrados en la Dirección Genral de Profesiones de la S. E. P. (87), estos conjuntamente deberán firmar los dictámenes valuatorios.

El fundamento legal, para que esta Comisión emita los dictámenes valuatorios se contempla en la Ley General de Bienes Nacionales en el Artículo 14 que ordena, - "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 Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización ...".

Así mismo en el Artículo 63 Fracción II que a la letra dice, "En las distintas operaciones inmobiliarias - en las que cualesquiera de las Dependencias y Entidades - de la Admnsitración Pública Federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo si-

(87) De acuerdo con el Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1981.

guiente; Fracción II, fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal.

Por lo tanto la Comisión de avalúos en cuestión tiene por objeto practicar los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de la ley siempre y cuando en la expropiación sean parte las dependencias y entidades de la Administración Pública.

El perito valuador comisionado para efectuar el avalúo respectivo, toma en consideración diversos aspectos antes de rendir su informe; en primer lugar, la base del valor catastral que se tiene manifestado en las Oficinas Catastrales además en la realidad se toma en cuenta el valor comercial, el cual consiste en el resultado de la investigación en el mercado de valores de la zona, es decir del conocimiento de operaciones de compra venta, de la Banca, etc., así como la rentabilidad y los valores de la zona de predios similares.

También la descripción y topografía del terreno comunicaciones, zonas vecinas, poblados importantes próximos al predio para que finalmente el perito valuador emita su opinión y rinda el informe correspondiente, para ser sometido a estudio por la Comisión de Avalúos para verificar si está correcto, o si requiere de modificación para expedir finalmente el dictámen valuatorio expresando el valor del predio que será la base para pagar la indemnización, siendo la cantidad que se deberá cubrir por la expropiación, la vigencia de los avalúos son de un año a partir de la fecha de su expedición.

### III.- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION

#### A). EXPEDICION DE LA LEY

Nos corresponde ahora exponer cual es el papel - que desempeñan las autoridades competentes para conocer - de los asuntos relativos a actos expropiatorios, así como determinar cuales son sus funciones.

La Constitución de 1857 se limitaba a expresar - que la propiedad sólo podría ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades que deberían - de avocarse a los diversos asuntos en la materia.

El texto constitucional vigente nos aclara este planteamiento al indicar cuales son las autoridades que - deben intervenir en las diversas fases de la expropiación, del Párrafo Decimoprimeró del Artículo 27 constitucional se desprende que, al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por la que procede a expropiar y al Poder Administrativo la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la Ley y la que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad.

Tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados en sus respectivas Jurisdicciones corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, en este aspecto no nos ampliaremos más ya que lo tratamos con anterioridad.

## B). DECLARATORIA DE UTILIDAD PUBLICA

La declaratoria concreta de que un bien se considere necesario para la utilidad pública por parte del ente expropiante prevista en la ley respectiva debe realizarse de la siguiente manera:

1.- Si se trata de la Federación, el Ejecutivo-Federal, por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, tramitará el expediente de expropiación y en su caso hará la declaratoria, según se desprende del Artículo 3o. de la Ley de Expropiación.

También la Ley Genral de Bienes Nacionales en el Artículo 14 Párrafo Primero expone. "Cuando se trata de adquisiciones por vía de derecho público, y que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal, corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijar el monto de la indemnización y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago cuando sea a cargo de la Federación".

La declaratoria de utilidad pública, será mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, el cual será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, - surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación en el propio Diario, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 4o. de la Ley de Expropiación. En todos los casos será facultad única y exclusiva del Poder Ejecutivo emitir el Decreto correspondiente.

2.- Si se trata de los Estados, la declaratoria de utilidad pública del bien por expropiar corresponderá a los Gobernadores, por conducto de la Autoridad Administrativa respectiva.

Tratándose de los Municipios, éstos también tienen facultades para promover las expropiaciones necesarias que se requieran en su jurisdicción.

"Efectivamente, el sujeto expropiante es el Estado, pues es el titular que ejerce esta potestad, y también el que debe reglarla legalmente". (88) Ya que es el Gobierno Federal Estatal o Municipal los que tienen facultades para gestionar una expropiación en sus respectivas áreas y competencias.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es de la opinión, de que para que la expropiación de bienes de propiedad privada se ajuste a los preceptos constitucionales, es menester que las autoridades que la realicen comprueben la existencia de la causa de utilidad pública que la haga necesaria, siendo indispensable para ello una prueba basada en datos objetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias; que de otra manera no se justifica la utilización, por parte del Estado, del procedimiento extraordinario de expropiación para obtener los bienes que necesita a efecto de satisfacer las necesidades colectivas que están a su cargo. Dicho criterio es tablece pues como uno de los principales requisitos para que proceda la expropiación, que la utilidad pública que-

(88) Bartolomé A. Fiorini. Derecho Administrativo. Edit. Abeledo Perrot. T. II. Pág. 149.

de demostrada, no bastando el hecho de que la autoridad - responsable lo afirme, sino que es indispensable que se a - duzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad. (89)

Relevante es hacer la distinción, entre promo -- vente o expropiante y el beneficiario de la expropiación, - ya que en nuestro Derecho Positivo se contempla la posibi - lidad, de que el Estado no expropie para sí, sino para o - tros entes, tal es el caso de las solicitudes de expropiación que presenta ante la Secretaría de la Reforma Agraria el Banco Nacional de Obras y Servicios, S. A. (BANOBRAS), - quien promueve a terceros, en base a lo establecido por el Artículo 112 Fracción V, 117 y 118 de la Ley Federal de - Reforma Agraria, en que se faculta, siempre y cuando la - causa de utilidad pública que se invoque sea para la crea - ción, fomento y conservación de una Emp - resa de indudable - beneficio a la colectividad y aquéllas que tengan por obje - to crear fraccionamientos urbanos, además en dicha solici - tud se debe de manifestar quien va a ser el beneficiario, - la causa de utilidad pública concreta, solicitando la auto - rización para transmitir la propiedad, la cual será median - te su venta en su valor comercial, pero nunca será posible lo anterior si se hace posible su adquisición por parte de extranjeros, según el Artículo 121 Párrafo Segundo de la - Ley Federal de Reforma Agraria.

#### C). EJECUCION DE LA EXPROPIACION Y LA IN - TERVEN - CIÓN JUDICIAL.

A este respecto existen dos opiniones que sostie - nen ideas contrarias.

1.- Una, opina que una vez que la Autoridad Admi - nistrativa ha declarado la procedencia de la expropiación,

(89) Inf. 1957 2a. Sala. Pág. 25.

su ejecución debe realizarla el Poder Judicial.

2.- La otra, que es contraria, sostiene que no es necesaria la intervención judicial.

En relación a la primera opinión, se recurre, para fundamentarla al Párrafo Doceavo del Artículo 27 constitucional, según el cual, el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial, sosteniendo que como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponden por virtud del propio Artículo 27, la aplicación deberá realizarse por la Autoridad Judicial.

Esta opinión es errónea toda vez que dicho párrafo sólo se refiere a las "acciones" que corresponda a la Nación con motivo de ese artículo y que indudablemente, sólo puede tratarse de acciones de carácter patrimonial, porque los actos en el ejercicio de la soberanía, como lo es el de la expropiación, no recibe, dentro de la terminología usual, el nombre de acciones y además porque respecto de dichos actos de soberanía, la sumisión de un poder a otro sólo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución.

La segunda opinión, argumenta el Párrafo Quince del Artículo 27 constitucional en el cual, sólo le da intervención a la Autoridad Judicial en el procedimiento de indemnización respecto al exceso del valor que se haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Por lo tanto, consideran los sostenedores de esta corriente, que si la Autoridad Judicial se le da intervención tan sólo en esta fase del procedimiento expropiatorio,

no hay fundamento alguno para pensar que deba intervenir en alguna otra de las fases de la misma.

La Ley de Expropiación, siguiendo este último - criterio expuesto, previene que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación y oportunamente procederá sin intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien afectado o de la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

La Doctrina en general admite que la Administración Pública está capacitada para proceder en forma directa, es decir, sin la intervención de los tribunales a la ejecución de sus propias resoluciones.

Así mismo desde el momento en que la propia Constitución autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para - hacer la privación en el régimen de expropiación por causa de utilidad pública, consecuentemente el poder administrativo tiene un amplio campo para ejercitar la acción directa en la ejecución de sus propias resoluciones y podemos agregar además que el Poder Judicial no tiene facultades para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir - que al Poder Ejecutivo compete la ejecución de sus propias resoluciones, y en el caso concreto que nos ocupa, la expropiación, es a la Autoridad Administrativa a quien le corresponde llevar a cabo la transferencia de la propiedad del particular y la posesión en favor del Estado del bien expropiado, no teniendo competencia para ello - el Poder Judicial.

## IV.- BIENES SUJETOS DE EXPROPIACION

## A). DOCTRINA.

La doctrina no es uniforme en relación con los bienes que pueden ser objetos de expropiación, ya que son muy diversas las opiniones de los autores en la materia.

El autor alemán Otto Mayer, al tratar el tema expresa que la expropiación es un acto de autoridad, mediante el cual se transfiere o restringe un derecho de propiedad del súbdito en favor de una empresa de utilidad pública.

Algunos autores, admiten la expropiación únicamente sobre los bienes inmuebles, afirmando que en los casos en que la administración desea adquirir bienes muebles que son propiedad de un particular, emplea otro procedimiento distinto a la expropiación llamado requisa.

Por otra parte Gascón y Marín afirma, "Donde hay propiedad puede haber expropiación por utilidad pública y de aquí que, en el sentido amplio, incluyase en la expropiación no sólo las cosas inmuebles, sino los muebles y derechos, comprendiendo toda limitación o modificación parcial del dominio". (90)

Marienhoff, al respecto sostiene, "Todo aquello que tenga un valor patrimonial o económico, todo aquello que constitucionalmente integre el concepto de propiedad, puede ser objeto de expropiación". (91)

Andrés Serra Rojas expresa, "Puede ser materia de expropiación todos los bienes, muebles o inmuebles con excepción del dinero". (92)

(90) Tratado de Derecho Administrativo. Madrid 1950. Pág. 447.

(91) Op. Cit. Pág. 202.

(92) Op. Cit. Pág. 315.

Como podemos darnos cuenta, estos últimos tratadistas coinciden que no sólo pueden ser objetos de expropiación los bienes inmuebles, sino también los muebles, e incluso los derechos. Sabino Alvarez Gendín incluye éstos tres tipos al exponer que puede ser una cosa material o inmaterial. En el primer caso comprende los bienes inmuebles o muebles; y en el segundo, derechos que reciben el nombre de propiedades intelectuales, mercantil, etc., y establece una división tripartita al hablar del objeto de la propiedad.

1.- Bienes inmuebles; 2.- Bienes muebles; 3.- Derechos. (93)

Se ha llegado a sostener dentro de nuestro sistema constitucional que la expropiación no puede tener como objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque, el Artículo 27 de la Constitución se limita a reglamentar la propiedad territorial por consiguiente la expropiación sólo se refería a este tipo de propiedad.

"La interpretación legislativa Judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, existen datos privados tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del Párrafo Decimoquinto del mismo Artículo veintisiete, que no hacen el distingo necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles". (94)

(93) Op. Cit. Pág. 272.

(94) Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 391.

Considero además que la propiedad privada en todas sus manifestaciones puede ser objeto de expropiación, ya sea bienes inmuebles, muebles, derechos, con excepción del dinero, en este último caso sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero. Así mismo los bienes ejidales y comunales que de acuerdo con el Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades y además en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Algunos autores sostienen que, "Fundamentalmente se expropián bienes inmuebles, que es el caso más frecuente de expropiación, pero también se puede expropiar derechos como las patentes para industrializar un determinado artículo que sea de interés general para el Estado, o los derechos de autor que sirvan para ampliar el acervo cultural de sus habitantes. También pueden expropiarse empresas mercantiles e industriales". (95)

Los bienes muebles que forman parte de la propiedad privada, efectivamente pueden ser susceptibles de expropiación en nuestro derecho, debiendo entenderse aquéllos que pueden trasladarse de un lugar a otro y que por su naturaleza se requieren para satisfacer una utilidad pública.

De acuerdo con el artículo 758 del Código Civil, "Los Derechos de Autor se consideran bienes muebles".

La expropiación de derechos intelectuales se justifica cuando se trata por ejemplo, de un invento excepcional de utilidad pública (carácter éste que toca considerar al legislador) y el inventor se resista a cederlo al Estado; tal sería una arma, una máquina, etc. u otro objeto - considerado de utilidad pública sea por razones de interés científico o cultural". (96)

La misma consideración puede hacerse respecto de empresas mercantiles y negociaciones industriales a que se refiere la Fracción IX del Artículo 10. de la Ley de Expropiación, las cuales pueden ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública. Dicho precepto corresponde a una intervención del Estado y el aplicarle representa dificultades cuando esos bienes se expropian.

B). RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

El tribunal Supremo ha asentado, "El dinero en efectivo no puede ser objeto de expropiación, pues si en ésta se sustituye el bien expropiado por la indemnización correspondiente, no es jurídico estimar que una cantidad de dinero que se recibe en efectivo, sea pagada a plazos por medio de la indemnización". (97)

Efectivamente no vemos el objeto de expropiar dinero en efectivo e indemnizar con dinero o con especie, ya que sería ilógico, pero podría suceder que una colección -

(96) Rafael Bielsa Op. Cit. Pág. 475.

(97) Sem. Jud. de la Fed. T. LXII. Pág. 3021.

de billete o monedas antiguas se expropiaran siendo esto - procedente porque su valor sería histórico cultural y porque carecen de un valor adquisitivo y circulante.

Al respecto la Corte afirma como en la doctrina, que la expropiación no solamente tiene por objeto bienes - inmuebles ya que, "Es indudable que la voluntad del constituyente fue autorizar la expropiación de todas clases de bienes inmuebles, muebles y derechos, pues por razón de su contenido, es decir, por la naturaleza de las materias que tratan los Párrafos I y II del Artículo 27 constitucional carecen de nexos que los liguen, de tal manera que no pueda afirmarse que el segundo esté regido o relacionado con el anterior, pues siendo distintas las materias que tratan, no puede haber relación entre los preceptos que los contienen, si el legislador no estableció expresamente la unión - entre ambos. Y por la razón de la finalidad que persigue - el legislador, al establecer las normas constitutivas di - chas, no se puede admitir que la expropiación sólo pueda - verificarse en bienes raíces ... No sólo desde 1917 a la fecha, sino desde hace ochenta años, el Estado goza de facultad Constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad pública y no únicamente de la propiedad ra - iz sino de toda clase de bienes". (98)

Así mismo en diversa Jurisprudencia, opina, "La - Ley de Espropiación publicada el 25 de noviembre de 1936, - no es inconstitucional, en tanto que autoriza la expropiación de bienes muebles, pues si ésta se lleva a cabo en - virtud de un acto de soberanía inherente al Estado, toman -

do en consideración que el interés privado debe subordinarse al interés colectivo, y que el Decreto de propiedad constituye una función social, no hay razón para que solamente el beneficio colectivo se realice a través de la expropiación de bienes inmuebles y no pueda seguirse esa misma finalidad, tratándose de bienes muebles. Desde el punto de vista doctrinario, no se discute ya la posibilidad de que el Estado pueda realizar la expropiación de bienes muebles pues los autores más destacados de Derecho Administrativo, pudiendo citar entre ellos a Gabino Fraga, H. Bertheleim, Edmund Picard, Sabino Alvarez Gendín y Fritz Fleiner, convienen en esa posibilidad y nos hablan de la necesidad y grandes ventajas de la expropiación de muebles". (99)

C). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION.

A. NATURALEZA

El maestro Miguel Acosta Romero considera al respecto, "Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas para producir un acto". (100)

Gabino Fraga, refiriéndose al procedimiento administrativo lo expone en los siguientes términos, "El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo -

(99) Sem. Jud. de la Fed. T. LXII. Pág. 3021.

(100) Op. Cit. Pág. 340.

tiempo que constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las - normas legales". (101)

Nuestro régimen en materia administrativa, presenta diversos procedimientos especiales, adecuados al acto que debe de efectuarse, diferenciándose del procedimiento judicial ordinario, ejemplo de ello tenemos el procedimiento especial de expropiación por causa de utilidad pública, aunque clare aquél en múltiples ocasiones y en otros casos se tiene la necesidad de aplicarse como legislación supletoria. La expropiación siempre se realizará de oficio, y excepcionalmente a petición de parte, por las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones.

La Suprema Corte de Justicia sostiene similar criterio al decir, "Es inexacto que se requiera un procedimiento judicial para llevar a cabo la expropiación, pues el Artículo 27 constitucional sólo concede intervención a la Autoridad Judicial, en lo relativo a la apreciación del exceso o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal". (102)

"Antes de emitir el acto administrativo se cumplen determinadas formalidades, que son caminos fijados por la ley y estructurados genéricamente en los preceptos constitucionales". (103)

La ley de Expropiación contempla un procedimien-

(101) Op. Cit. pág. 260

(102) Sem. Jud. de la Fed. T. LXV. Pág. 4438.

(103) Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa 4a. Edic. Pág. 219.

to administrativo sencillo pero muy deficiente y está exento de formalidades, excepto las relativas a la publicidad, integrándose previamente con los estudios que hacen las Dependencias del Ejecutivo para fundar y motivar el acto expropiatorio y la necesidad de la obra a la cual se van a destinar los bienes expropiados, podemos afirmar que el procedimiento especial de expropiación es de carácter ordinario y sumario, ya que su tramitación es rápida en los términos breves.

#### B. TRAMITACION DEL EXPEDIENTE.

Una vez que la entidad expropiante aporte los fundamentos y motivos para solicitar en expropiación determinados bienes por medio de los estudios necesarios probatorios, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Dependencia Administrativa que corresponda tramitará el expediente de expropiación.

La declaratoria de utilidad pública de expropiación se hará mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin audiencia judicial o del afectado, al cual se le notifica por el mismo medio y personalmente. En caso de ignorarse su domicilio se realizará una segunda publicación para que surta efectos de notificación personal. Artículos 3 y 4 de la ley en la materia.

"La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente, y solo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se haga por medio del Periódico Oficial". (104)

En este supuesto, no basta que se ignore el domi  
cilio del afectado para que sea válida y surta efectos ple  
nos la notificación por medio de una segunda publicación -  
 en el Diario Oficial de la Federación, sino que requiere -  
 la existencia de una imposibilidad absoluta para localizar  
 el domicilio del afectado y en esa virtud, las autoridades  
 deben probarlo en caso necesario, cuando tal gestión tien-  
 da al fin perseguido.

"Para que la declaración de expropiación pueda noti-  
 ficarse en el Diario Oficial de la Federación, es necesa -  
 rio que exista imposibilidad absoluta para localizar el do  
micilio del afectad y que esta imposibilidad debe quedar -  
 satisfecha siendo aprobada por la autoridad". (105)

Sería muy conveniente que dicha intención, de que  
 tenga conocimiento el afectado, deba realizarse también me  
diante publicación en los periódicos de mayor circulación -  
 del lugar, ya que es natural que no todos los ciudadanos -  
 compren, ni mucho menos conozcan el Diario Oficial, lo an-  
 terior podría ser una prueba plena del propósito de notifi-  
car al afectado.

Miguel Acosta Romero al respecto afirma, "La no-  
 tificación es el acto por el cual la adminsitración públi  
ca hace saber, en forma fehaciente y formal a aquellos a -  
 quienes va dirigido el acto adminsitrativo, éste y sus e -  
 fectos". Agrega además que, la notificación puede hacerse  
 por publicación en el Diario Oficial de la Federación, así  
 mismo explica los efectos de la notificación en la siguien  
te forma:

a. Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.

b. Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo. Por ejemplo, 15 días para determinados actos.

c. Punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

A partir de su modificación produce el acto administrativo sus efectos, crea, modifica transmite o extingue derechos y obligaciones". (106)

Una vez publicada la declaratoria, se concede un plazo de quince días hábiles siguientes a la notificación para que los propietarios afectados entreguen resignadamente el bien, con el apercibimiento de que si no lo desocupan, la autoridad tomará posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

Puede suceder que se interponga el recurso administrativo de revocación en el término de Ley, si se resuelve en forma negativa o si fué presentado fuera de tiempo, la Autoridad Administrativa que corresponda procederá a la ejecución, es decir a la ocupación del bien expropiado, Artículos 5, 6 y 7 de la Ley.

Asimismo en el Decreto de expropiación se expresará los fundamentos legales aplicables, los considerados por los cuales el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría del Ramo respectivo o Departamento Administrativo realizará la obra necesaria para satisfacer la utilidad pública, los estudios y trabajos técnicos informativos detallados, los datos de localización expresando la cantidad exacta de la superficie que se expropia (en el caso de bienes inmuebles), también que el Gobierno, en el supuesto que sea Federal, por conducto de la Comisión de Avalúos - (106) Op. Cit. pág. 345.

de Bienes Nacionales, fijará el monto de las indemnizaciones que deberán cubrirse en el caso, en los términos de ley a los afectados que acrediten su legítimo derecho a las mismas.

Una vez fijado el monto de la indemnización y los términos de éste, se procederá al pago de la misma por parte de la autoridad promovente, asimismo la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, le corresponde dar posesión de los bienes expropiados a la entidad expropiante respectiva.

Puede surgir una controversia entre el particular afectado y la administración pública por lo que toca al monto de la indemnización cuando el valor intrínseco, efectivo y actual del bien expropiado no corresponda al valor catastral o fiscal, bien por que éste es mejor o mayor que aquél en virtud de las mejoras o deterioros. En este caso la Ley de Expropiación previene que la parte interesada, bien sea el expropiado o el Estado, según las circunstancias ocurrirá al juez que corresponda (Juez de Distrito) para que este funcionario resuelva respecto del monto de la indemnización que deba pagarse, atendiendo al valor intrínseco, efectivo y actual que tenga el bien expropiado con posterioridad a la fijación del valor catastral o fiscal, a virtud de mejoras o deterioros que a dicho bien hayan sobrevenido.

El juez de Distrito fijará a las partes un término de tres días para que designen a sus peritos, con apercibimiento de designarlos en rebeldía si aquéllos no lo ha

cen. También se les prevendrá designen de común acuerdo - un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez, Artículo 11 de la Ley.

Contra el auto del juez que haga la designación - de peritos, no procederá ningún recurso, de acuerdo con el Artículo 12 del precepto citado.

En los casos de renuncia, muerte o incapacidad - de alguno de los peritos designados, se hará una nueva designación dentro del término de tres días por quienes co - rresponda, Artículo 13 de la Ley de referencia.

Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarla y los del tercero por ambas, - Artículo 14 de la Ley.

El juez fijará un plazo que no excederá de sesen - ta días para que los peritos rindan su dictámen, Artículo - 15 de la Ley.

Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fija - ción del valor de las mejoras o del demérito, el juez de - plano fijará el monto de la indemnización; en caso de in - conformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que se le fije, que no excederá de treinta días rinda su - dictámen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que esti - me procedente, Artículo 16 de la Ley. ,

Contra resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá - al otorgamiento de la escritura respectiva que será firma - da por el interesado o en su rebeldía por el juez, Artícu - lo 17 de la Ley.

Por todo lo anterior podemos resumir que será - competencia del Poder Judicial la resolución de las contro - versias respecto del monto de la indemnización, facultad - expresa contemplada en la citada Ley de Expropiación, cabe aclarar que, actualmente no es necesaria la expedición de una escritura, ya que se reputará que los bienes forman - parte del patrimonio nacional desde la publicación del De - creto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, el cual deberá llevar el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determina - do la utilidad pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Asentamientos Humanos y - Obras Públicas, de acuerdo con el Artículo 14 Párrafo Se - gundo de la Ley General de Bienes Nacionales y por supues - to, el refrendo del titular del Poder Ejecutivo Federal, - los Decretos entran en vigor a partir de la fecha de su pu - blicación.

### C. EXPROPIACION DE URGENCIA.

"En el caso a que se refiere las Fracciones V, - VI y X del Artículo 10. de la Ley en estudio, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación - de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación - temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposi - ciones de limitación de dominio, sin que la interposición - del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupa - ción del bien o bienes de que se trate o la ejecución de - las disposiciones de limitación de dominio". Artículo 8 - de la Ley.

Dichas Fracciones de la Ley de Expropiación se - refiere a la satisfacción de necesidades colectivas en ca - so 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 e impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.

Así mismo, los medios empleados para la defensiva nacional o para el mantenimiento de la paz pública, también las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

En estos casos los trámites de expropiación serán de notoria urgencia, facultando expresamente la ley al Ejecutivo Federal la ejecución inmediata, sin que se suspenda, en el caso de la interposición del recurso administrativo. Es evidente y acertada dicha medida al igual que algunas legislaciones extranjeras que contemplan la expropiación de emergencia o urgencia, en México sólo procederán en el caso de alguna circunstancia antes expresada.

## CAPITULO CUARTO

### LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA

#### I. - LEGISLACION ADMINISTRATIVA

- A). GENERALIDADES.
- B). REGLAMENTACION ADMINISTRATIVA.

#### II. - LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

- A). NATURALEZA DE LA PROPIEDAD EJIDAL.
- B). CAUSAS Y CONSIDERACIONES.
- C). TRAMITE DEL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO.
- D). FORMAS DE INDEMNIZACION.

## LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA

### I.- LEGISLACION ADMINISTRATIVA.

#### A). GENERALIDADES.

La legislación administrativa en el Derecho Mexicano está formada por numerosas leyes, reglamentos y decretos que son las que norman las facultades y el funcionamiento de las autoridades y Dependencias del Ejecutivo Federal, teniendo cada uno de ellas uno propio, en las que se especifican sus atribuciones para cada uno de sus integrantes.

Nuestro sistema distingue entre leyes de competencia federal y local, aspecto que tratamos anteriormente y que del cual concluimos que la Ley de Expropiación tiene carácter de local Distrito Federal y competencia federal cuando alude a las materias que se definan como federales, es decir que la tiene en los casos señalados en la Constitución y las leyes administrativas.

La competencia de las entidades federativas se determina de acuerdo con el Artículo 124 de la Ley Suprema al ordenar, "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". También - el Artículo 27 de la misma precisa, "... Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada ...".

La Ley de Expropiación en el Artículo 10. Fracción XII delega a otras leyes la facultad para que puedan también contener hipotéticamente diferentes causas - de utilidad pública para la procedencia de las expropiaciones y que a las cuales en breve me referiré.

Considero que es difícil asegurar que la legislación administrativa vigente contenga todos los supuestos que en la realidad se puedan presentar como de utilidad pública, algunas de ellas, como la Ley Federal de Aguas siguen el mismo sistema de aquélla al enumerarlas , otras sólo contienen supuestos aislados.

Algunos reglamentos internos de las Dependencias del Ejecutivo Federal expresamente otorgan facultades a sus funcionarios para promover expropiaciones, en otros no es así, pero a pesar de ello considero que pueden realizarse siempre y cuando fundamenten debidamente su petición en lo relativo al cumplimiento de sus atribuciones y objetivos en relación con la Ley de Expropiación por lo que deberán demostrar en forma evidente la causa de utilidad pública motivo de la expropiación.

## B). REGLAMENTACION ADMINISTRATIVA

En este apartado habré de referirme especificamente a los diversos ordenamientos legales más importantes que contemplan en forma expresa disposiciones relativas a las que da lugar la Fracción XII de la Ley de Expropiación para la procedencia de las acciones expropiatorias.

La Ley Federal de Aguas, (107) en el Artículo 2o. contiene en forma enumerativa diversas causas de utilidad pública que no transcribimos por que en algunos casos sería repetitivo, pero que generalmente se refiere en sus XXII Fracciones a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, recursos hidráulicos, adquisición de bienes que se requieren para la construcción, operación, conservación y desarrollo de las obras hidráulicas.

Por otra parte, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, (108) previene en el Artículo 23, "Para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinan a la prestación del servicio de energía eléctrica - procederá, en su caso, previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, - la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de los derechos de dominio ... , cuando los inmuebles sean propiedad de la federación, de los estados o municipios, la Comisión Federal de Electricidad - elevará las solicitudes que legalmente procedan".

(107) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Enero de 1972.

(108) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975.

Asimismo el Artículo 63 de la Ley de Invenciones y Marcas, (109) dice a la letra, "Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, de conformidad con lo que al respecto establece la Ley de Expropiación. En el Decreto correspondiente se establecerá si la patente pasara ser propiedad del Estado mexicano o si cae bajo el dominio público".

También el Artículo 64 del mismo Ordenamiento establece, "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 debe ser utilizada por el Estado; la expropiación, llevada a cabo con los mismos requisitos que establece el artículo anterior, no sólo podrá comprender la patente respectiva, sino también el objeto u objetos producidos, aún cuando no hubieran sido patentados todavía, y, en estos casos, dichos objetos no caerán bajo el dominio público, sino que el Estado se hará dueño de ellos y de la patente correspondiente, en su caso. La Secretaría de Industria y Comercio, no hará publicidad alguna en dichos objetos ni de las patentes que se expropian, en los casos a que este Artículo se refiere".

La Ley de Vías Generales de Comunicación, (110) establece derechos de expropiación ya que en su Artículo

(109) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1976.

(110) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940.

21 ordena, "Las Vías Generales de Comunicación son de utilidad pública. En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones, a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de vías construidas por el Gobierno - Federal o en cooperación con las Autoridades Locales, declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expropiación de los terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vías, sus servicios auxiliares y demás dependencias o accesorios ...", agregando dicho precepto algunas reglas en cuanto a la extensión de lo que se pretenda expropiar.

El Artículo 22 de dicho precepto remite a la Ley de Expropiación para la substanciación del procedimiento para que se haga en la forma y términos fijados por ella.

La Ley de Fomento Agropecuario (111), contempla en el Artículo 43, "Es causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo".

De igual manera el Artículo 44 regula, "Cuando en los términos del estudio que al efecto realice se compruebe que se trata de tierras aptas para la agricultura por su calidad y el régimen pluvial de la región, condiciones hidráulicas costeables del subsuelo en que se encuentren, la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal-

(111) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981.

la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, sin perjuicio de la Ley de la Reforma Agraria.

En el caso de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo dedicado a la ganadería, solo serán objeto de expropiación los predios ganaderos con más de 200 hectáreas susceptibles de explotación agrícola ubicados en zonas con las características que se mencionan en el Artículo 23 de esta Ley, a fin de establecer distritos de temporal".

Por lo que respecta al mejoramiento de los centros de población, la Ley de Asentamientos Humanos, (112) en el Artículo 33 ordena, "El mejoramiento podrá llevarse a cabo mediante convenios entre autoridades y propietarios, en que se atiendan sus respectivos intereses o a través de la expropiación de predios por causas de utilidad pública.

El Artículo 41 a su vez dispone, "Cuando en cumplimiento de estos planes implique el empleo de cualquiera de los medios indicados en el Artículo 3o. de esta Ley, y sea necesario o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública, procederá a la expropiación de la misma, de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables".

De igual forma el Artículo 47 Párrafo Tercero se refiere al caso de proceso de urbanización en terrenos ejidales, para que los ayuntamientos hagan las gestiones expropiatorias de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria.

(112) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1976.

Por otra parte la Ley Federal de Reforma Agraria contiene amplias disposiciones relativas a la expropiación de terrenos ejidales, las cuales me ocuparé con detalle en el apartado respectivo.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (113), contempla en el Artículo 2o., "Se declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal".

Asimismo el Artículo 39 Párrafo Primero establece, "Si para la ejecución de las obras de utilidad o interés públicos resulta necesaria la ocupación parcial o total, temporal o definitiva, de predios o bienes de propiedad particular, se procederá a su adquisición, a la celebración de los convenios correspondientes a su limitación de dominio o a su expropiación con apego a todo ello a las disposiciones constitucionales y legales que sean aplicables".

En relación con los derechos de autor la Ley en la materia (114), en el Artículo 62 regula, "Es de utilidad pública la publicación de las obras literarias, científicas, filosóficas, didácticas y en general de toda obra intelectual o artística, necesaria o convenientes para el adelanto, difusión o mejoramiento de la ciencia, de la cultura o de la educación nacional. El Ejecutivo Federal podrá de oficio o a solicitud de parte declarar la delimitación del derecho de autor, para el efecto de permitir que se haga una publicación de las obras a que se refiere el pá

(113) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976.

(114) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1963.

rrafo anterior, en cualquiera de los casos siguientes.

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

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

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (115), en forma precisa otorga facultades expresas para efectuar expropiaciones a la Secretaría de Gobernación, el Artículo 27 Fracción XIX dispone, Corresponde a dicha Secretaría, "Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no enumerados a otra Secretaría o Departamento de Estado" - es decir, en forma supletoria puede promover el acto expropiatorio a favor de otra dependencia que expresamente no se le faculte por la ley, aunque en la realidad como ya hemos afirmado sólo basta fundamentarse en sus atribuciones para iniciar dicho acto.

Para comprobar esta afirmación transcribiré una opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos aclara este aspecto, "No es verdad que la Secre-

(115) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

taría de Educación Pública carece de facultades para ins  
truir un expediente expropiatorio y que, por lo tanto, -  
cualquier acto de esa naturaleza que realice es nulo de  
pleno derecho". (116).

Acertada es la opinión de referencia ya que no  
se puede negar que si se realiza el acto expropiatorio -  
con la finalidad de satisfacer un interés público, pudién  
dose citar la construcción de una escuela, es evidente -  
su procedencia, caso similar que se puede presentar en o  
tras dependencias en relación con sus objetivos y compe-  
tencia.

El reglamento interno de la Secretaría de Agri  
cultura y Recursos Hidráulicos, (117) en el Artículo 5o.  
Fracción XIX, que reglamenta las atribuciones del C. Se-  
cretario, lo faculta para, "Solicitar cuando lo exija el  
interés público y de acuerdo con las leyes respectivas, -  
la expropiación de bienes que deban asignarse al desarro  
llo de los programas de la Secretaría".

Asimismo en el Artículo 36 Fracción XXXII del  
mismo reglamento previene, "Tramitar los procedimientos-  
administrativos expropiatorios en los casos de afecta -  
ción por construcción de obras hidráulicas, así como en  
los proyectos de redistribución de la tierra en tales ca  
sos, dictaminando las indemnizaciones o compensaciones -  
que procedan", en esta última parte se incurre en un -  
grave error ya que dicha Secretaría no tiene facultades-

(116) Tesis 125. Jurisp. 66-70. Pág. 71.

(117) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el  
12 de agosto de 1972.

para dictaminar las indemnizaciones, en virtud de que son fijadas por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales por lo que no se cumple con este precepto.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en su reglamento interno (118), faculta al titular del ramo en el Artículo 16 Fracción X para, "Tramitar los expedientes relativos a las expropiaciones que se hagan en favor de la Secretaría e intervenir en las expropiaciones correspondientes a las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal".

Al respecto recordemos que también es facultad de esta Secretaría intervenir en las expropiaciones para determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa del bien expropiado.

En base al Decreto Presidencial que creó a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (119), también expresamente se otorga facultades para realizar trámites expropiatorios al Director de la misma, el Artículo 9o. Fracción VII establece, "Promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación de los terrenos ejidales o comunales que requieren regularización".

Esta Comisión tiene por objeto regularizar la tenencia de la tierra en donde existen asentamientos humanos irregulares en bienes ejidales y comunales, es decir, muchas veces se ha presentado el caso que existen ejidos cercanos a ciudades o poblaciones y personas de escasos recursos ante la carencia de los medios económicos

(118) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1979.

(119) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1979.

para adquirir sus predios, recurren a la negociación con las Autoridades Ejidales para que puedan construir sus viviendas en terrenos de ejidos provocando la excesiva población, población que provoca los cinturones de miseria, ya que carecen de los servicios públicos más indispensables para la dignidad humana, tales como el agua, luz, etc. , ante este fenómeno, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra gestiona las expropiaciones para la titulación y lotificación de acuerdo con la ley para otorgar la seguridad jurídica de sus poseedores, titular sus escrituras debidamente y poder obtener beneficios de aquellos servicios públicos.

## II.- LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.

Corresponde ahora comentar la expropiación sobre bienes ejidales y comunales que por cierto es totalmente diferente a la que se realiza para bienes de propiedad privada en virtud de que las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria (119 bis), son más completas y rigurosas que en la Ley de Expropiación, con el objeto de proteger a los campesinos, es por ello que el procedimiento expropiatorio agrario es más formal. Además el acto jurídico antes citado no puede quedar sujeto al procedimiento de bienes privados, pues de lo contrario no tendría explicación la existencia de la ley agraria.

No pretendo hacer un análisis profundo en esta

materia porque es muy extenso ese problema, pero sí una -  
exposición amplia de la expropiación, que nos permita com-  
prender los aspectos fundamentales de esta acción y la -  
forma de realizarse.

Uno de los grandes problemas que afronta nuestra patria es el problema agrario, provocado fundamentalmente por el rezago de expedientes, la falta de responsabilidad de los funcionarios y el amor al servicio de nuestros semejantes, en la Secretaría de la Reforma Agraria contínuamente observamos con tristeza que en ocasiones los campesinos llegan a las oficinas para preguntar sobre el trámite de sus asuntos con temor, sumisos y hasta con poco optimismo, en el caso que nos ocupa, la expropiación, el -  
problema que frecuentemente se presenta es la falta del -  
pago de la indemnización por sus tierras, ya que sus expedientes están "congelados" o inconclusos y consecuentemente no se han decretado imposibilitando así el pago respectivo, innumerables son los casos en que aún sin existir el Decreto de expropiación los terrenos ya están ocupados -  
por los propios promoventes a pesar de que expresamente -  
la Ley Federal de Reforma Agraria en el Artículo 127 ordena, "Queda prohibido autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, -  
se está tramitando un expediente de expropiación".

Asimismo se han presentado solicitudes de expropiación existiendo de antemano la ocupación de las tierras que se pretenden afectar, por lo que debería de existir -  
en la ley sanciones previstas similares a las del delito-  
de despojo, ya que no es posible seguir tolerando arbitrariedades en perjuicio de los campesinos ni seguir engañandoles o haciéndoles falsas promesas, esto no equivaldría -  
un delito de despojo?. La causa de utilidad pública no -

justifica que se realicen este tipo de hechos en perjuicio de los campesinos.

La subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, (antes de Expropiaciones) de la Secretaría de la Reforma Agraria, es quien se encarga de realizar los trámites necesarios para la integración de los expedientes de expropiación y que en la actualidad afortunadamente ha emprendido grandes esfuerzos reales para terminar con el rezago en esta área, ya que el índice de estos asuntos que datan desde 1957 y que no se han culminado, ha disminuído considerablemente por la agilización de los trámites, actualizandolos conforme a la ley para estar en posibilidades de ser dictaminados y someterlos a consideración del H. Cuerpo Consultivo Agrario y posteriormente turnarlos al Presidente de la República para su Decreto respectivo.

Asimismo las nuevas promociones que se presentan son estudiadas inmediatamente (y no como anteriormente, que para iniciar sus trámites tardaban hasta cinco años) y de considerar las procedentes se empieza a cumplir con los requisitos que ordena la Ley Federal de Reforma Agraria.

#### A). NATURALEZA DE LA PROPIEDAD EJIDAL

Considero de vital importancia para el presente estudio determinar la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal o comunal, en capítulos anteriores comentamos los antecedentes legislativos de la expropiación y algunos aspectos sobre la propiedad privada, siendo necesario determinar si los bienes agrarios constituyen una propiedad igual o con caracteres semejantes a aquéllos.

La expropiación de bienes ejidales y comunales si tiene ciertas particularidades que la difieren de los bienes llamados de propiedad privada, presentando modalidades que los aparta demasiado de su concepto clásico, puesto que no pueden gravarse por ningún motivo, tampoco pueden ser objetos de aparecería, arrendamiento o cualquier otro acto que implique la transmisión de la propiedad, es decir son inalienables, imprescriptibles e inembargables, en virtud de ello se configura un derecho en forma muy diferente con las que tiene un propietario de un derecho privado, por consiguiente los poseedores de bienes agrarios pueden sufrir limitaciones excepcionales sujetas a la ley en la materia.

Los bienes agrarios tiene como principal característica el de ser inalienables por lo que algunos autores en la materia afirman que no es el dueño sino el poseedor con derecho de uso y disfrute, careciendo en tal circunstancia de la libre disposición, asimismo con imprescriptibles, e inembargables de acuerdo con el Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria que establece, "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

El Artículo 53 por su parte dispone, "Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de

las autoridades municipales, de los Estados o federales, así como de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta ley".

"Determinar la naturaleza de la propiedad ejidal es una de las más serias cuestiones que ofrece nuestro Derecho Agrario, no obstante de que el régimen de posesión y disfrute de los bienes del ejido permanece prácticamente invariable desde la época precolonial". (120)

Martha Chávez Padrón comenta que en la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927 trataba de constituir con la propia naturaleza de los bienes ejidales, - un patrimonio para la familia campesina, defendido legalmente contra embargos, deudas, negligencias, ignorancia, etc., y susceptible de heredarse entre la familia, sin más condición que trabajar la tierra. (121)

Algunos tratadistas consideran que la propiedad ejidal es un usufructo permanente de la tierra, pero a este respecto Víctor Mansanilla Shaffer hace la crítica a quienes lo afirman ya que, "Si fuera así, se tendría que preguntar a quien pertenece la la nuda propiedad de la tierra. En primer término, agrega, contestémonos, no le pertenece al Estado; le pertenece al núcleo de población. Ahí precisamente encuentro la base, para afirmar que el núcleo de población es el propietario, lo cual llena la función de este tipo de propiedad. (122)

(120) El problema agrario de México. Lucio Mendieta y Núñez Edit. Porrúa 16a. Edic. Pág. 345.

(121) Derecho Agrario en México Edit. Porrúa 2a. Edic. Pág. 343.

(122) Reforma Agraria Mexicana Edit. Porrúa 2a. Edic. Pág. 171.

El eminente maestro Lucio Mendieta y Núñez en relación con este tema, es de la opinión que, "El Estado por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria ejerce una tutela constante sobre los ejidatarios que en la Ley Federal de Reforma Agraria se acentúa de manera notable, tutela que llega hasta determinar la forma de explotación individual o colectiva, a modificar la extensión de la parcela ejidal cuando cambia la calidad de las tierras ejidales y a disponer de las parcelas o unidades de dotación vacantes para acomodar en ella a campesinos que carecen de patrimonio aún cuando no pertenezcan al ejido.

Estas consideraciones nos llevan a concluir que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis, pertenecen al Estado. De esta naturaleza pública de las tierras ejidales se derivan los privilegios de que gozan a los que se refiere el Artículo 52 de la ley".

(123)

Antonio de Ibarrola comenta el criterio de referencia al afirmar, "La tutela constante que ejerce el Estado sobre el campesino, que llega hasta determinar la forma de explotación individual o colectiva, a modificar la extensión de la parcela y a disponer de ésta para acomodar campesinos, aún cuando no pertenezcan a él, parece indicar a todas luces que el núcleo de población tiene un derecho bien precario sobre la propiedad y posesión de los bienes ejidales, y agrega, no es ésta empero nuestra teoría; no es lo mismo protección y control que propiedad. De todos modos, la inalienabilidad del bien lo asemeja a los bienes del dominio público del Estado".

(124).

(123) Op. Cit. Pág. 347.

(124) Derecho Agrario 1a. Edic. Edit. Porrúa. Pág. 369.

En mi particular criterio, considero que la propiedad ejidal es una verdadera propiedad, con las modalidades que la propia legislación señala, es una propiedad que el Estado entrega a un núcleo de población y cuando se parcelan las tierras de cultivo la entrega de éstas se hace en forma individual o colectiva, con las propias características que señala la ley en la materia, inembargable, inalienable o imprescriptible; o sea una propiedad fuera del comercio para evitar la especulación de la tierra y además la concentración de la tierra en pocas manos.

El núcleo de población ejidal a partir de la publicación de la Resolución Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, es el propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que la ley establece.

#### B). CAUSAS Y CONSIDERACIONES

Las causas de utilidad pública se limitan a circunstancias en que el interés público sea con toda superior al de los campesinos afectados con la expropiación, la Ley Federal de Reforma Agraria, contiene algunas disposiciones similares en relación con la enumeración de las causas de utilidad pública que contempla la Ley de Expropiación y que de su lectura nos daremos cuenta.

El Artículo 112 de la ley agraria dispone; "Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particu -

lar.

Son causas de utilidad pública;

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

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

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

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

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

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

VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concepción, y los establecimientos, conductos, y pasos que fueren necesarios para ello;

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

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

Quando se solicite la expropiación de bienes e-

jidales por causa de utilidad pública, y si se puede disponer terrenos de propiedad privada para la finalidad de que se trate, se realizará preferentemente en éstos, siendo impropcedente aquélla, es decir el precepto citado tiene de a proteger por demás a los intereses de los campesinos, en dicho precepto también hace referencia a las causas de utilidad pública previstas en otras leyes siendo igualmente procedentes, porque delega facultades u otros ordenamientos administrativos, similar criterio sustenta la Ley de Expropiación.

"En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria"; según el Artículo 113 de la ley en la materia.

La legislación agraria parte del supuesto veraz de que la clase campesina es económica y socialmente débil, por lo que el citado precepto garantiza a esos núcleos la seguridad jurídica de sus bienes tutelados por una Dependencia del Ejecutivo Federal.

La ley a que venimos refiriéndonos, en el Artículo 116 dispone, "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicios social o público a que se refiere las Fracciones I, II, III y IV del Artículo 112 de esta ley, sólo procederá a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal ..." etc.

Por su parte el Artículo 117 establece; "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras

y Servicios Públicos S. A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, y cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares se harán en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra ... etc.

Cabe hacer la aclaración que el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) desapareció ya que por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1982 se abrogó la ley que creó a este organismo de fecha 4 de febrero de 1971 y reformada el 28 de septiembre de 1978.

En relación con la causa de utilidad pública -- prevista en la Fracción V, el Artículo 118 de la ley en cuestión, (creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad) regula, -- "Las expropiaciones se harán siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial". o sea que si una empresa requiere de terrenos ejidales por expropiación y justifica la causa de utilidad pública deberá solicitar a dicha institución promueva el trámite expropiatorio ante la Secretaría de la Reforma Agraria, asimismo ésta deberá pedir autorización para transmitir los terrenos expropiados. .

En este supuesto caso debe comprobarse que el núcleo ejidal no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial, los integrantes del ejido tendrán

preferencia para ser ocupados en los trabajos que se traten.

La expropiación de bienes ejidales o comunales, puede recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto, asimismo toda expropiación-deberá hacerse por Decreto Presidencial.

#### C). TRAMITE DEL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO

El procedimiento que debe seguirse para la expropiación de terrenos ejidales y comunales debe ajustarse a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, fundamentalmente los Artículos que norman a dicha acción son del 112 al 127 y del 343 al 349.

Una vez que se han agotado los trámites de rigor y se ha integrado debidamente el expediente, se procederá a su estudio para la elaboración del anteproyecto de dictámen, para ello se deberá contener lo siguiente;

I.- Solicitud; ésta deberá ser presentada ante el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, por las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación o persona que tenga un interés lícito en promoverla, en la petición se deberá expresar:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;

II.- El destino que pretende dárseles;

III.- La causa de utilidad pública que se

IV.- La indemnización que se proponga; y

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

El titular del ramo turna dicha solicitud a la Dirección General de Procedimientos Agrarios para que se instruya el expediente respectivo en la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, aunque de hecho en ocasiones la solicitud se dirige al Director dándose indebidamente el trámite ya que la ley es clara al ordenar que se debe presentar ante el C. Secretario.

2. Iniciación del Expediente; antes de que se inicie el procedimiento se verifica que estén correctos los datos consignados en la petición, cerciorandose de que no haya inconveniente alguno y que existen bienes disponibles para lo que se solicita, analizando lo anterior y de considerarla prócedente se informa a la promovente de la iniciación de aquél, radicandose el expediente con el número correspondiente.

3. Notificación al comisariado ejidal; a continuación se notifica por escrito de la solicitud de expropiación que se trata a los miembros del comisariado ejidal del núcleo que se pretende afectar.

4. Publicaciones; asimismo se realiza la notificación mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación y además en el Periódico Oficial de la entidad que corresponde el núcleo ejidal. Sobre el particular considero que dicha notificación no sólo debe realizarse mediante un simple oficio, sino que debe acompañarse de una copia de la solicitud de referencia ya que dicha notificación tiene la finalidad de dar a conocer al núcleo ejidal esa petición para que los campesinos puedan alegar lo que a sus derechos convenga, y no como actual -

mente se hace en donde se expresa únicamente la dependencia promovente, cuantas hectáreas solicita y cual va a ser su destino.

Si en autos no se encuentra comprobado que las autoridades agrarias por afectar no fueron notificados, sería una violación al procedimiento y todo éste se anularía.

5. Opiniones; A efecto de tener una mayor información sobre los terrenos por expropiar, se solicitan las opiniones del C. Gobernador, de la Comisión Agraria-Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del Banco Oficial que opere con el ejido, por lo general es el Banco Nacional de Crédito Rural S. A., en este último caso para que dicha institución manifieste si el núcleo ejidal por expropiar tiene adeudos pendientes para que cuando cubra la indemnización respectiva lo hagan de su conocimiento y que los créditos otorgados puedan ser debidamente recuperados, o en su caso si no se tiene adeudos.

Dichas opiniones dan la posibilidad para que puedan manifestar inclusive su conformidad o inconformidad debiendo expresar sus motivos, las cuales deberán rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta alguna se considerará que no existe oposición de su parte y se proseguirá con los trámites subsiguientes.

6. Trabajos Técnicos e Informativos; La propia Secretaría ordenará que se ejecuten éstos para la verificación de los datos consignados en la solicitud, los cuales consisten en confirmar o rectificar las hectáreas solicitadas, conocer a que régimen de propiedad corresponden los terrenos, si son ejidales, comunales, nuevo centro de población ejidal y o agrícola, etc; descripción del predio expresando en donde recae la expropiación si

en la dotación, ampliación, etc., clasificación y descripción del suelo, cultivos o instalaciones en el predio, por lo general de acuerdo con los informes las áreas por expropiar se encuentran ocupadas por el promovente, asimismo verificar si existen bienes distintos a la tierra, el sistema de explotación de la superficie, es decir, si está trabajada individualmente o en forma colectiva, qué aparatos se utilizaron, cálculo de la orientación astronómica, la superficie analítica que resultó ser, las observaciones necesarias para aclarar situaciones en que exista discrepancia entre la superficie calculada y la solicitada, u otra que considere el comisionado, y el levantamiento topográfico.

Realizados los trabajos de referencia son sometidos a su revisión técnica, el comisionado que para el efecto se designe deberá rendir un informe en el que emitirá su opinión, si son de aceptarse dichos trabajos o en su defecto regresarlos al operador para subsanar las deficiencias técnicas.

7. Avalúo de los bienes ejidales; Al estar correctos los trabajos citados, de inmediato se procede a solicitar a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el avalúo de los terrenos por expropiar, anexando copia del informe técnico, una vez realizado se procede a la culminación de la primera etapa.

8. Anteproyecto de dictámen; Integrado el expediente con los documentos mencionados y aquellos que se consideren necesarios a juicio de la Secretaría de la Reforma Agraria, se procede a elaborar el anteproyecto de dictámen, el cual consiste en un estudio minucioso del expediente respectivo, dividiéndose en;

a. Antecedentes; En esta primera parte se hace un resumen general de los antecedentes agrarios del núcleo

por expropiar, tales como fecha de la Resolución Presidencial en que fué dotado o restituido por terrenos ejidales, la publicación en el Diario Oficial de la Federación, qué superficie se concedió, cuantos campesinos capacitados en materia agraria resultaron beneficiados y cuando fué ejecutada la resolución citada y en qué terminos se ejecutó, asimismo si existen ampliaciones, divisiones, permutas o expropiaciones anteriores y de igual forma complementarlos con sus demás datos, y cualquier otra situación jurídica relacionada con el ejido.

b. Tramitación; Consiste en el estudio de la solicitud de expropiación, notificación, publicaciones, opiniones, trabajos técnicos e informativos, revisión de los mismos, avalúo y cada uno de los documentos que obren en el expediente que se estimen necesarios hacer mención especial, verificando que todos estén debidamente correctos, asentándose sus datos generales en el anteproyecto.

c. Consideraciones; En esta fase se determina si el expediente se encuentra debidamente integrado y si sus trámites se ajustan a las disposiciones contenidas en la ley en la materia, cual es la superficie real que se expropia, poblado, Municipio y Estado, así como el destino que se le va a dar a los terrenos, la calidad de éstos, monto total de la indemnización, las causas de utilidad pública que la justifican conforme al Artículo 112 de la indicada ley, así como todas las observaciones que se juzguen pertinentes.

d. Conclusiones; Posteriormente de asentar las consideraciones necesarias en las que se funde y motive la expropiación, se determina su procedencia, haciendo notar con exactitud la superficie real que se expropia del determinado poblado, a favor de quien y el destino que se le -

dará con la base legal respectiva, de igual manera, se señala claramente la cantidad que el promovente debe pagar por concepto de indemnización debiéndolo depositar en el Banco de México o en sus corresponsales para concentrarse posteriormente en la Financiera Nacional de Industria Rural S. A., de acuerdo con lo previsto por el Artículo 166 para su aplicación en los términos del Artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Lo anterior para que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejecute los planes de inversión o que los ejidatarios retiren en efectivo el importe de su indemnización. También se expresa si la expropiación es parcial o total y si recae en bienes que se explotan en forma colectiva o individualmente para que se apliquen de acuerdo a ello.

Asimismo se previene que si los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo o no cumplan la función asignada, pasarán a incrementar el Patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, sin tener derecho a reclamación alguna, según el Artículo 126 de la Ley de referencia.

Concluido lo anterior, el expediente original, anteproyecto de dictámen y plano proyecto de localiza -- ción es turnado por la Dirección General de Procedimientos Agrarios a la Consultoría correspondiente, en virtud de que son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario dictaminar los expedientes de esta materia que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su trámite haya concluido.

9. Dictamen; Una vez que el expediente se encuentra en la sala respectiva, el Consejero procede a formular el dictámen ya sea en sentido negativo, si es que --

adolece de irregularidades será devuelto a la Dirección- antes citada, o en sentido positivo según lo estime conveniente, basándose en el anteproyecto, concluido su dictamen se somete a consideración del Pleno del Cuerpo Cultivo Agrario para su aprobación.

Posteriormente se envía el dictámen a la Dirección General de la Tenencia de la Tierra para la elaboración del anteproyecto de Decreto y plano proyecto para - que a su vez se envíe a la oficina de acuerdos Presidenciales de la propia Secretaría en donde será objeto de - estudio para que pase a firma del Titular del Ramo y a - los refrendos respectivos a efecto de que se turne por - último a la Presidencia de la República a firma del Ejecutivo Federal y posteriormente a publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial - de la Entidad donde se encuentren ubicados los bienes - ejidales que se expropien y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos.

#### D). FORMAS DE INDEMNIZACION

En materia agraria se contempla en una forma aceptable reglas generales para el pago de las indemnizaciones por concepto de las expropiaciones en las diversas circunstancias que se pueden presentar de acuerdo - con la ley en la materia.

El monto de las indemnizaciones es determinado en todos los casos por el avalúo que para tal efecto realice la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales, quien - se basará atendiendo el valor comercial de los bienes por expropiar en función del destino que se pretende dárse - les, asimismo expedirá la constancia respectiva para que

se anexe al expediente respectivo.

De acuerdo con el Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la indemnización en todos los casos corresponde al núcleo ejidal. Cuando la expropiación abarque la totalidad del ejido y como consecuencia la desaparición del núcleo agrario, la indemnización será de la siguiente forma;

1. Si se expropia por alguna de las causas señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del Artículo 112 de la ley de referencia, el monto de la indemnización se destinará a la adquisición de tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario, pero si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieren en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectada o no con la agricultura, la misma Asamblea formulará un plan de inversiones que se someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria cuya base será el importe de la indemnización.

2. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la Fracción VI del propio Artículo 112, los miembros del ejido afectado tendrán derecho a recibir cada uno de los lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el 20% de las utilidades netas del Fraccionamiento.

En el caso de expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la

medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en el punto 1 de este capítulo.

Según el Artículo 123 de la ley que nos ocupa, si la expropiación afecta solo una parte de los terrenos ejidales del núcleo agrario, o sea que es parcial y recae en bienes que se explotan colectivamente o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo afectado se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido y para inversiones productivas directas, dentro de un Programa de Desarrollo Agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprende unidades de dotación trabajadas individualmente la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer la superficie expropiada ó en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la Fracción I del Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

En caso de que existieren bienes distintos a los de la tierra, tales como casa habitación, huertos, corrales, etc., el pago de la indemnización se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual es decir que cada persona que sea propietario de determi

nados bienes directamente se le pagaran a cada uno de ellos, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 123 de la ley citada.

Como podemos darnos cuenta en la ley de referencia se fijan diversas reglas para los casos en que la tierra se explote en forma colectiva o individualmente, para el pago de la indemnización a los núcleos ejidales-afectados, aspecto que se omite en la Ley de Expropiación. Dichas reglas podemos considerarlas aceptables en virtud de que se impide legalmente que los pagos efectuados se desvirtuen a otros fines o se derrochen en objetivos que no beneficien al final de cuentas a los campesinos, asegurando así que realmente la indemnización se destine a adquirir tierras similares a las expropiadas, creación de fuentes de trabajo, inversiones productivas, etc.

**CAPITULO QUINTO**

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

- I.- LA DEFENSA JURIDICA DEL PARTICULAR POR ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**
- II.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO**
- III.- RECURSOS DE REVOCACION EN LA EXPROPIACION.**
- IV.- RECURSO DE REVERSION.**

## RECURSOS ADMINISTRATIVOS

### I.- LA DEFENSA JURIDICA DEL PARTICULAR POR ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Autoridad del Estado, constituye la forma de organización política y jurídica de una sociedad humana, - por ello implica un poder, es decir un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar el orden de derecho mediante su idónea aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la sociedad asegurando un orden social.

Al decir del maestro Serra Rojas, "El Estado es la suprema organización social y jurídica encaminada a la relación del bien público". (125)

La Administración Pública en general por conducto de los integrantes de ésta, ejercen sus atribuciones — de acuerdo con las disposiciones legales, las que fijan — su inicio y su límite, por ello los actos administrativos emanan del cumplimiento de una ley; aquélla, al tener bajo su control a todas sus dependencias le interesa quienes — son los que ejercen una función dentro de la misma, por lo que requiere de personal competente, pero no siempre es el adecuado ó técnicamente preparado ya que cuenta en numerosas ocasiones con ignorantes de la ley que por consiguiente la aplica mal o que lo hacen con intención, ya sea que una ley administrativa es difícil de interpretar o su sentido se desvía con frecuencia, pero también la Administración Pública le preocupa que sus órganos acaten — las prescripciones debidamente de acuerdo con la ley.

En nuestra legislación, los particulares tienen derecho a que las autoridades se sujeten a la ley, y cuando resulta lesionado en sus intereses, tienen la facultad de interponer alguno de los recursos que se contemplan en la misma para restablecer el orden jurídico violado o para salvaguardar sus derechos.

Los recursos administrativos son aquellos que permiten al poder público revisar, confirmar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, a instancia de un particular que se siente agraviado por una resolución administrativa, para determinar si se ha ajustado a la ley o no.

La propia administración prevé medios de carácter administrativos llamados recursos, los cuales de ninguna manera son de naturaleza jurisdiccional ya que es ma

tería que compete al Derecho Administrativo, en virtud de las supuestas fallas humanas en la aplicación de la ley.

## II.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Por lo general cuando se trata de comentar aspectos doctrinarios, nos encontramos que los tratadistas en la materia, al emitir sus criterios provocan discusiones, que en determinados temas son de suma importancia comentarlos con amplitud, en este caso consideramos que no es necesario ya que existe más o menos similitud de criterios y porque preferimos dedicar algunas líneas a otros aspectos.

Bartolomé A. Fiorini al respecto afirma, "Los recursos administrativos son normas procesales que reglan las vías que tiene el administrado para promover instancias exclusivamente administrativas a fin que la administración pública actúe con justicia, que es decir cumplir con el derecho y aplicarlo eficientemente en forma justa y moral". (126)

Gabino Fraga por su parte considera, "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los 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". (127)

(126) Op. Cit. Pág. 409.

(127) Op. Cit. Pág. 459.

"El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que la dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto". (128)

De acuerdo con la doctrina del Derecho Administrativo, los elementos constitutivos del recurso administrativo que debe contener en la ley son los siguientes; -

- a. Una resolución administrativa base para impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa;
- b. Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular;
- c. La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso;
- d. Un plazo para la interposición del recurso;
- e. Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; La expresión de agraviado no se precisa, salvo que lo ordene la ley;
- f. Un procedimiento adecuado como señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; y
- g. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

Cabe hacer la aclaración que las leyes administrativas no siempre se ajustan a los elementos indicados, pero que la doctrina considera que deben ser ellos en su conjunto.

### III.- RECURSO DE REVOCACION

El término revocación procede de revocatio, que significa un nuevo llamamiento, consiste en dejar sin efecto una decisión, el recurso de revocación también es conocido con el nombre de reconsideración o recurso de reposición, se interpone por lo general contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, se agotan por la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular lesionado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o considere, lo anule o lo revoque.

La Ley de Expropiación contempla expresamente - este recurso ya que en el Artículo 5o. ordena, "Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de REVOCACION contra la declaratoria correspondiente".

Recordemos que la declaratoria de expropiación- hecha por la autoridad promovente, deberá ser mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados, - si se ignora el domicilio de estos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación por el mismo medio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto afirma, "... No debe tomarse como base, para computar el término de quince días en que deba interponerse la demanda de amparo, la fecha en que un Decreto expropiato-

rio fué publicado en el Diario Oficial, sino aquélla en la el quejoso tuvo conocimiento de ese Decreto".

Consideramos que para que surta efectos de notificación la segunda publicación, deberá existir una imposibilidad absoluta para localizar el domicilio del afectado - y que las autoridades respectivas realicen dichas gestiones en forma tal que pueda probarlo en caso necesario, trándose de bienes muebles es difícil invocar el desconocimiento del domicilio del afectado.

De acuerdo con el Artículo 6o. de la Ley de Expropiación, el recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo que haya tramitado el expediente de expropiación, dentro del plazo señalado, cuando no se haya hecho valer dicho recurso o en el caso de haberse resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la Autoridad Administrativa que corresponda procederá a la ocupación del bien ejecutándose en ello lo prevenido.

Existen casos en que una vez hecha la declaratoria, el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bienes por expropiar sin que el recurso de revocación la suspenda, siendo éstos las previstas en las Fracciones V, VI y X del Artículo 1o. de la Ley de Expropiación.

"El recurso administrativo establecido por el Artículo 5o. de la Ley Federal de Expropiación, tiene por objeto proveer a los propietarios afectados por la declaratoria de expropiación o por su ejecución, de un amplio medio de defensa para sus intereses, pues usando tal recurso las personas que se sientan agraviadas por aquellos actos, pue

den impugnar su ilegalidad para obtener su revocación o in  
susbstancias". (129)

Existe una opinión contraria por parte del máxi-  
 mo tribunal, ya que se afirma que no procede contra actos-  
 de ejecución de dicha declaratoria al exponer, "El recurso  
 ordinario que concede el Artículo 5o. de la Ley Federal de  
 Expropiación, solamente puede interponerse contra la decla-  
 ratoria de expropiación, sin que pueda considerarse, dados  
 los términos del proceso, que el recurso se extienda tam-  
 bién a los actos de ejecución de dicha declaratoria". (130)

Este criterio es el que se desprende de la Ley,  
 ya que claramente previene que sólo se interpondrá el cita-  
 do recurso contra la declaratoria, mas no contra la ejecu-  
 ción, lo que motiva a que los presuntos expropiados deci-  
 dan interponer el juicio de amparo, pero si éste se inter-  
 pone con motivo de la declaratoria sería improcedente, ya-  
 que puede ser revocado o confirmado; para aclarar este as-  
 pecto importante citaré algunos criterios de la corte.

"Conforme a la Fracción XV del Artículo 73 de la  
 Ley de Amparo, es improcedente el juicio de garantías cuan-  
 do contra los actos reclamados procede un recurso, juicio-  
 o medio de defensa legal por medio del cual puedan ser mo-  
 dificadas, revocadas o nulificadas; por lo que si reclama-  
 un Decreto expropiatorio por causa de utilidad pública fun-  
 dado en la Ley de Expropiación del 25 de noviembre de 1936,  
 es claro que antes de hacerlo en amparo se debió agotar el -  
 recurso de revocación fijado por el Artículo 5o. de dicha-  
 ley, que puede dar lugar a que quede sin valor la declara-  
 toria de expropiación correspondiente". (131)

(129) Sem. Jud. de la Fed. T. LXV. Pág. 3143.

(130) Idem. T. LXXXIV. Pág. 1569.

(131) Idem. T. LXXXV. Pág. 3229.

Para ratificar este criterio transcribiré otra opinión similar de la Suprema Corte, que dice, "Es improcedente el juicio de amparo que se promueva antes de que sea resuelto un recurso ordinario, pues cuando el auto de aplicación de la ley no tiene el carácter de definitivo, es claro que la acción constitucional nace cuando se dicte la sentencia respectiva, que sea adversa a los intereses de la parte quejosa. Ahora bien, el acuerdo de expropiación no es un acto definitivo, si la parte quejosa interpuso en su contra el recurso de revocación que concede el Artículo 5o. de la Ley Federal de Expropiación, de lo que se deduce que no tenía a su alcance la acción constitucional, cuando promovió el juicio de garantías, ya que el acuerdo de expropiación constituía la materia del recurso intentado, esto es, la acción constitucional nació cuando el repetido recurso fué fallado en su contra; o sea, hasta entonces nació la oportunidad para reclamar las leyes de expropiación y de impuesto adicional, en virtud de haber sido confirmado el acto mediante el cual se aplicaron estos ordenamientos en su perjuicio". (132)

El Artículo 5o. de la citada ley, establece el recurso de revocación en forma incompleta y deficiente en virtud de que no se fijan las reglas para su tramitación, la forma de presentar pruebas, etc., por lo que sería muy conveniente estipular sus requisitos para que realmente constituya un medio rápido y eficaz que contribuya a su pronta resolución, beneficiando al afectado y al propio promovente.

Asimismo como se desprende de los criterios de

la Corte, para que se pueda promover el juicio de amparo - es necesario que se agote el recurso de revocación previsto en la ley, aspecto que se explica claramente en aquellos.

#### IV.- RECURSO DE REVERSION

Otro de los recursos que contempla la Ley de Expropiación es el relativo a la reversión que procede en caso de que los bienes expropiados se destinen a una finalidad diversa para lo cual se solicitaron.

"Sobre este derecho nos dice D'Alessio: "Ese derecho de retrocesión puede considerarse como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste". (133)

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

Similar criterio adopta la Ley Federal de Reforma Agraria, en el Artículo 126 Párrafo Primero que establece este recurso en los siguientes términos, "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a incrementar-

el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización".

Como nos daremos cuenta la diferencia entre ambas, es que en el primer caso de reversión de los bienes del propietario afectado puede interponer dicho recurso de lo que fué su propiedad con el objeto de que le sea devuelta, demostrando para ello que el destino del bien expropiado no se realizó a lo que ordenó el Decreto respectivo. En materia agraria un Fideicomiso determinado será quien recupere el objeto de expropiación sin que se pueda admitir ninguna reclamación, en consecuencia los ejidatarios carecen de acción alguna para que les sea devuelta sus tierras; en los dos casos el término para que se utilicen debidamente los bienes expropiados de acuerdo con el Decreto respectivo será de cinco años a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Es indudable que se violan los derechos del afectado por una expropiación cuando se cambie el destino del bien expropiado, pues no existe precepto legal que autorice el cambio de los fines de utilidad pública, respecto de dicho bien". ( 134 )

Considero que es una gran justificación la existencia de este recurso administrativo ya que si se priva a una persona de sus pertenencias para poder realizar una determinada obra que se requiera para el beneficio de la co

lectividad, y si ésta no se realiza para lo que realmente se requirió, daría lugar a que se efectuaran otros trabajos que realmente la sociedad no requiere y atender a otros intereses, por consiguiente la causa de utilidad pública no se agotaría, por lo que es un valioso instrumento de este recurso para poder recuperar su propiedad el afectado.

El término de cinco años que previenen las leyes de referencia para ejercitar el recurso de reversión, se puede explicar en el sentido de que el Estado puede contar con el tiempo suficiente para resolver la forma y condiciones de realizar la finalidad que se busca con los bienes expropiados.

Precisa más claramente la forma en que debe com pensarse al afectado en caso de presentarse una reversión el Artículo 23 de la Ley de Vías Generales de Comunicación en donde previene, que el expropiado tendrá derecho - dentro del término de cinco años, a reivindicarle la cosa expropiada o la parte correspondiente, cuando la totalidad o una parte de ella no se utilizare al destino para el que se autorizó la expropiación. Es muy acertado este artículo al dar dos opciones al afectado para que escoja lo que más convenga a sus intereses.

## CONCLUSIONES

1.- La Expropiación es una institución que si o peró en el Derecho Romano, a pesar de que no se le cono ció con un nombre determinado y no estar regulada jurídica mente, por lo que erroneamente algunos autores niegan su existencia.

2.- En la legislación de México, desde que se con templó a la expropiación en la Constitución de Cadiz de 1812, la propiedad privada siempre ha estado garantizada, ya que no puede ser afectada, sin el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la ley.

3.- Sostenemos que la expropiación es la facultad del Estado en el ejercicio de su soberanía para afectar bie nes de propiedad privada con la finalidad de satisfacer una utilidad pública, pagándose por ello una indemnización al a fectado.

4.- La Ley de Expropiación tiene vigor desde 1936 siendo un ordenamiento anacrónico y deficiente ya que no es posible que de esa fecha a la actual existan las mismas ne cesidades de nuestra sociedad, además porque contiene una deficiente técnica jurídica por lo que sería conveniente que se abrogara para suplirlo por uno más eficiente.

5.- La utilidad pública es el beneficio que la colectividad obtiene directamente por la realización de la expropiación que hace el Estado sobre determinados bienes- como una obligación para atender las necesidades, asimismo no sólo deben enumerarse las causas de utilidad pública si no debe existir en la ley un aspecto característico que o-

torque tal calidad.

6.- La indemnización es la cantidad que otorga el Estado al particular afectado por la expropiación de sus bienes fijada mediante un avalúo, constituyendo una garantía constitucional.

7.- La utilidad pública no constituye ninguna justificación del Estado para no cubrir debidamente la indemnización y provocar un perjuicio grave al particular afectado el retardarle su pago respectivo.

8.- De vital importancia es que se establezcan reglas generales para el pago de la indemnización: regulando 3 aspectos; cuando debe pagarse inmediatamente; a raíz de la expropiación, es decir diferido o a plazo y cuando debe retardarse el pago y bajo que circunstancias, previniendo que el expropiado pueda disfrutar de su indemnización, ya que el término de hasta 10 años que establece la ley da lugar a cometer una arbitrariedad.

9.- Considero que el trámite expropiatorio debería de efectuarse ante una sola Dependencia del Ejecutivo Federal y no la autoridad correspondiente, con el propósito de vigilar que se cumplan con los requisitos de ley y evitar arbitrariedades, siendo esto posible reglamentando la forma y términos para llevarlos a cabo.

10.- Si se ignora el domicilio del presunto expropiado y ante la existencia de una imposibilidad absoluta para localizarlo, no sólo debe publicarse por segunda ocasión en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos de notificación, sino que también en un pe-

riódico de mayor circulación del lugar donde se ubiquen los bienes por expropiar.

11.- Es facultad soberana que los poderes legislativos de los Estados determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada en sus respectivas competencias y jurisdicciones, para que la autoridad administrativa haga la declaración correspondiente.

12.- No sólo pueden ser objeto de expropiación los bienes inmuebles, sino también los muebles, derechos y todos aquellos que tengan un carácter de propiedad susceptibles de ser útiles a la colectividad.

13.- El trámite expropiatorio en materia agraria - que se sigue en la Secretaría del Ramo, constituye una verdadera protección a los intereses de los campesinos, ya que es más formal y se vigila que las promociones se ajusten a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

14.- Es necesario que se apliquen sanciones penales a quien con el pretexto de que está tramitando el expediente de expropiación, ocupe la propiedad ejidal, ya que son innumerables los casos en que se repite esta situación - sin que pueda evitarse.

15.- Los recursos administrativos son defensas legales que tienen el particular afectado en sus derechos por un acto de autoridad con el objeto de que se revise para que se revoque, anule o reforme si es que hubo una ilegalidad o irregularidad del acto.

16.- El recurso de revocación procede contra la de claratoria de expropiación, siendo improcedente el juicio de amparo si no se agotó este medio, asimismo porque la acción constitucional nace cuando dicho recurso es fallado en contra del particular, sería muy conveniente que fijara en la Ley de Expropiación las reglas para su tramitación y ejercicio con el objeto de que cumpla como un medio rápido y eficaz, para protección de los afectados.

17.- La reversión de los bienes expropiados, garantiza que los bienes afectados sean destinados al fin que se ñale en el Decreto respectivo dentro del término de cinco años, evitando que sean desvirtuados de sus objetivos porque de lo contrario constituiría una violación.

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

AUTOR	TITULO
ACOSTA ROMERO MIGUEL	TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRUA 3a. EDIC. MEXICO.
ALVAREZ GENDIN SABINO	TRATADO GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. BOSCH BARCELONA. 1958.
ARIAS JOSE MANUEL	MANUAL DE DERECHO ROMANO, EDIT. GUILLERMO KRAFT LTDA. 2a. EDIC. B. AIRES.
BIELSA RAFAEL	DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. LA LEY 6a. EDIC. B. AIRES.
BURGOA IGNACIO	DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDIT. PORRUA 3a. EDIC. MEXICO.
BURGOA IGNACIO	LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, EDIT. PORRUA 11a. EDIC. MEXICO.
CAMARA DE DIPUTADOS	DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO XLVI LEGISLATURA, MEXICO 1967.
CUELLAR B. ALFREDO	LA EXPROPIACION Y CRISIS EN MEXICO, TESIS UNAM 1940
ENCICLOPEDIA	JURIDICA OMEBA EDIT. BIBLIOGRAFICA ARGENTINA 1967
CHAVEZ PADRON MARTHA	DERECHO AGRARIO EN MEXICO EDIT. PORRUA 2a. EDIC. MEXICO.
FIORINI A. BARTOLOME	DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. ABELEDO PERROT. 2a. EDIC. B. AIRES.
FLORIS MARGADANT GUILLERMO	DERECHO ROMANO, EDIT. ESFINGE 6a. EDIC. MEXICO.

- FRAGA GABINO  
DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRUA 16a. EDIC. MEXICO.
- GARCIA OVIEDO  
DERECHO ADMINISTRATIVO EDIT. EISA 9a. EDIC. MADRID
- GARRIDO FALLA FERNANDO  
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS 2a. EDIC. MADRID 1962.
- GAZCON Y MARIN  
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1950 MADRID.
- IBARROLA DE, ANTONIO  
DERECHO AGRARIO, EDIT. PORRUA 1a. EDIC. MEXICO.
- MANZANILLA SHAFER VICTOR  
REFORMA AGRARIA MEXICANA, EDIT. PORRUA 2a. EDIC. MEXICO.
- MARIENHOFF S. MIGUEL  
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. ABELEDO PERROT 2a. EDIC. B. AIRES.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO  
EL PROBLEMA AGRARIO, EDIT. PORRUA 16a. EDIC. MEXICO.
- SAYAQUES LASSO ENRIQUE  
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO 3a. EDIC. MONTEVIDEO 1947.
- SERRA ROJAS ANDRES  
DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRUA 10a. EDIC. MEXICO.
- TEMA RAMIREZ FELIPE  
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, EDIT. PORRUA 4a. EDIC. MEXICO.
- OLIVERA TORO  
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRUA 4a. EDIC. MEXICO.
- PAREJA H. CARLOS  
CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TEORICO Y PRACTICO, 2a. EDIC. BOGOTA.

**PETIT**

**TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO, EDIT. SATURNI NO CALLEJA 9a. EDIC. MADRID.**

**ROAUX PASTOR**

**GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917 GOB. DEL EDO. DE PUEBLA. 1945.**

### **LEGISLACION**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**CONSTITUCION DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO**

**CODIGO CIVIL**

**CODIGO PENAL**

**LEY ADUANAL**

**LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA**

**LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

**LEY DE EXPROPIACION**

**LEY DE DERECHOS DE AUTOR**

**LEY DE DESARROLLO URBANO DEL D. F.**

**LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION**

**LEY FEDERAL DE AGUAS**

**LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA**

**LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO**

**LEY FORESTAL**

**LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**LEY DE INVENCIONES Y MARCAS**

**LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA**

**REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES**

**REGLAMENTO INTERNO DE LA SARH**

**REGLAMENTO INTERNO DE LA SAHOP**

**SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION**