

389909

UNIVERSIDAD JUAN RUIZ DE ALARCÓN
con clave de incorporación UNAM (8899)

**“RÉGIMEN JURÍDICO DEL
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y
MEDIOS DE DEFENSA A LOS QUE
PUEDE RECURRIR EL GOBERNADO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

LEONID GUADARRAMA MIRANDA

DIRIGIDA POR:

MTRA. SONIA ANGÉLICA CHOY GARCÍA

ACAPULCO. GRO.

2005

17345854



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

AGRADECIMIENTO.

A MI UNIVERSIDAD,
A MIS PROFESORES Y,
A MIS COMPAÑEROS DE CLASE:

Gracias especialmente a todos mis profesores que aportaron su paciencia, dedicación y comprensión, para transmitirnos paso a paso los conocimientos que ahora enriquecen nuestra formación profesional.

A mis compañeros por haber colaborado en este proceso educativo, haciendo menos difícil el camino con su ayuda y por compartir todos esos momentos tan importantes dentro de la universidad.

A MI FAMILIA,
A MIS PADRES, RAÚL GUADARRAMA Y ALBALINDA MIRANDA Y,
A MIS HERMANOS, RAÚL Y JESÚS GUADARRAMA.

Agradezco a mi familia, ya que sin su apoyo hubiese sido simplemente imposible culminar mis estudios universitarios de manera satisfactoria, y doy gracias a mis padres de manera especial por todos los sacrificios realizados con la finalidad de apoyarme para que el largo camino de mi vida, me sea más fácil.

INDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I.- EXPROPIACIÓN EN MÉXICO.....	1
1 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.....	1
1.1 CONCEPTO ETIMOLÓGICO.....	1
1.2 CONCEPTO DOCTRINAL.....	1
2 ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.....	5
2.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.....	9
2.2 CONSTITUCIÓN DE 1824.....	9
2.3 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	9
2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857.....	10
CAPITULO II.-DERECHO COMPARADO.....	12
1. ESPAÑA.....	12
2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	14
CAPITULO III.- LA PROPIEDAD.....	19
1. CONCEPTO.....	19
1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	19
2 LA PROPIEDAD PRIVADA.....	22
2.1 LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO CIVIL SUBJETIVO.....	23

2.2 LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO PÚBLICO, ES DECIR, COMO GARANTÍA INDIVIDUAL.....	25
3 LIMITACIONES CONSTITUCIONALES A LA PROPIEDAD PRIVADA.....	27
4. REGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	29
4.1 LA PROPIEDAD ORIGINARIA.....	30
4.2 EL DOMINIO DIRECTO.....	31
4.3 BIENES DE DOMINIO PÚBLICO	33
4.4 BIENES DE DOMINIO PRIVADO.....	37
5. ACTOS Y PROCEDIMIENTOS AFINES AL PROCEDIMIENTO POR MEDIO DE LOS CUALES EL ESTADO ADQUIERE LA PROPIEDAD DE BIENES.....	38
5.1 EL DECOMISO.....	38
5.2 LA NACIONALIZACIÓN.....	41
5.3 LOS ESQUILMOS.....	44
5.4 LA REQUISICIÓN.....	46
5.5 LA CONFISCACIÓN.....	48
CAPITULO IV. - REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.....	51
1 MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO.....	51
1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	51
1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	52
1.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	52
2. LA LEY DE EXPROPIACIÓN DE 1936.....	56

3. LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN EN ADICIÓN A LA LEY DE EXPROPIACIÓN.....	62
--	----

CAPITULO V.- ELEMENTOS DEL ACTO EXPROPIATORIO.....64

1. LA UTILIDAD PÚBLICA, FIN QUE DETERMINA LA EXPROPIACIÓN.....	64
2. LOS SUJETOS.....	67
2.1 EL EXPROPIANTE O SUJETO ACTIVO.....	67
2.2 EL EXPROPIADO O SUJETO PASIVO.....	69
2.3 EL BENEFICIARIO.....	69
3. EL BIEN OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN.....	70
4. LA INDEMNIZACIÓN.....	71
5. EL PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR LA EXPROPIACIÓN.....	74

CAPITULO VI.- EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SUS POSIBLES SUPUESTOS.....76

CAPITULO VII.- MEDIOS DE DEFENSA A LOS QUE PUEDE RECURRIR EL GOBERNADO.....82

1. DERECHO DE REVERSIÓN O RECURSO DE RETROCESIÓN.....	82
2. RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.....	87
3. EL JUICIO DE AMPARO.....	94
3.1. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.....	94
3.2. EL AMPARO INDIRECTO.....	98
3.2.1. TRAMITE DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	100

3.2.2. CASOS DE IMPROCEDENCIA.....	102
3.2.3. PARTES EN EL JUCIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	103
3.3. REQUISISTOS QUE DEBE CONTENER LA DEMANDA DE AMPARO.....	104
3.3.1. TÉRMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA DE AMPARO.....	105
3.3.2. COPIAS PARA EL TRASLADO.....	105
3.3.3. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.....	105
3.4. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.....	106
3.5. LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.....	108
3.6. LA SENTENCIA.....	109
CONCLUSIONES.....	111
ANEXOS.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	126

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo primordial proponer al gobernado que ha sido afectado por un procedimiento de expropiación una visión amplia de lo que abarca el régimen jurídico de la expropiación y dar a conocer los aspectos más importantes por los que se puede atacar o impugnar dicho acto de autoridad, así como los medios de defensa a los que puede recurrir en caso que se detecten abusos e irregularidades dentro del procedimiento y poder de esta manera evitar que el gobernado se encuentre en estado de indefensión.

Es común que el acto expropiatorio sea visto como un acto de autoridad unilateral, impositivo, de ejecución forzosa e irrefutable dentro de la sociedad mexicana, muchas veces llamado como una venta forzosa, por este motivo es necesario ampliar el panorama de opciones de defensa con que cuenta el gobernado afectado, así como los requisitos que deben reunirse para que el acto expropiatorio se desarrolle de manera legal.

Al desarrollar el tema "régimen jurídico del procedimiento expropiatorio y medios de defensa a los que puede recurrir el gobernado", se ofrece un estudio evolutivo del procedimiento expropiatorio haciendo un análisis de los requisitos y formalidades que debe observar el acto de autoridad, para contribuir a que el particular afectado se encuentre en condiciones de contar con una adecuada defensa legal e interponer algún recurso en caso de que exista alguna violación al procedimiento que lesione sus intereses jurídicos.

Es prioritario en este trabajo esclarecer los lineamientos que se deben satisfacer en el procedimiento expropiatorio, partiendo del estudio del artículo 27 Constitucional y de la Ley de Expropiación.

El interés por desarrollar el presente tema ha surgido por la gran cantidad de abusos que se observan en diversos casos, unas veces por que no se logra determinar la utilidad pública del bien expropiado, y en otras por que la indemnización no es justa, real, actual o proporcional o por que ésta se efectúa extemporáneamente, atentando contra lo ordenado por nuestra Constitución y la Ley de Expropiación.

Este trabajo abarca desde la definición conceptual, recursos con los que cuenta el gobernado afectado, así como el juicio de amparo, tratando de evitar con todo esto, que el gobernado sea víctima de un procedimiento expropiatorio violatorio de garantías individuales.

CAPITULO I

LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

1 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.

Es necesario comprender el concepto de la expropiación, para poder iniciar el análisis del tema materia del presente trabajo.

1.1 CONCEPTO ETIMOLOGICO.

"Proviene del latín ex (fuera) y propiatio (propiedad). Consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa".¹

1.2 CONCEPTO DOCTRINAL

El maestro Gabino Fraga define a la expropiación, como "el medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".²

Por su parte Miguel Acosta Romero. Nos señala que la expropiación por causa de utilidad pública, "es el acto jurídico, de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. Ed. Porrúa. S.A. 3ª Ed. México 1992. Pág.1398

² Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. S.A. 29ªEd México 1990. Pág. 375.

Es un acto de derecho público, derivado de la soberanía del Estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior”.³

Desde el enfoque de Rafael I. Martínez Morales, la Expropiación “es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.⁴

Para el maestro Andrés Serra Rojas, la expropiación “es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa”.⁵

Para poder comprender con mayor amplitud el concepto de expropiación, considero necesario retomar el estudio de la clasificación del derecho o dicotomía del derecho, es decir, la distinción del derecho público y el privado, todo esto para identificar plenamente el origen del tema que analizamos .

Dentro del derecho público encontramos las normas del público, es decir las que corresponden al interés colectivo, que regulan a la comunidad. En el derecho privado se observan las normas que rigen los intereses particulares, como es el caso del derecho de propiedad”.⁶

De acuerdo a la clasificación generalmente aceptada dentro del derecho público encontramos: al derecho constitucional, administrativo, penal y procesal

³ Acosta Romero Miguel “Derecho Administrativo Especial. Vol. I” Ed. Porrúa S.A. 4aEd. México 1989. Pág.559

⁴ Martínez Morales Rafael I. “Derecho Administrativo 3er y 4° cursos”Oxford University Press 2ªEd. México 1994. Pág. 54

⁵ Serra Rojas Andres “ Derecho Administrativo. Segundo curso” Ed. Porrúa. S.A. 17ª Ed. México 1996.Pág.431

⁶ García Máynez Eduardo.-“Introducción al Estudio del Derecho” Ed. Porrúa 43ªEd. México 1992.Pág.132.

Dentro del derecho privado : los derechos civil y mercantil.

Como el acto expropiatorio es un procedimiento administrativo que el estado realiza dentro del cumplimiento de su función pública es necesario señalar al derecho administrativo ubicado dentro del derecho público.

En tal virtud el derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto la administración pública⁷.

Administración significa, generalmente hablando, el acto de cuidar ciertos intereses. En este caso que nos ocupa se trata de la administración pública, es decir, de los intereses colectivos.

Una vez que se ha desentrañado el origen de donde emana la expropiación podemos señalar nuestra propia definición de tal concepto afirmando que es un procedimiento administrativo por medio del cual el Estado adquiere, con la finalidad de satisfacer una utilidad pública, un bien de un particular a cambio de una contraprestación llamada indemnización.

Cabe señalar que este procedimiento se deriva de la gran función pública que el Estado realiza para satisfacer las necesidades colectivas tan apremiantes, tales como la construcción o ampliación de una calle, un hospital o una escuela, es por eso que la legislación faculta al Estado para llevar al cabo la expropiación, que se manifiesta como un acto unilateral, en donde el particular afectado no goza de la garantía de audiencia, ni existe la suspensión en materia de amparo, en la mayoría de los casos, pero sí es protegido por la ley en cuanto a que la expropiación sólo puede darse siempre que se reúnan ciertos requisitos, entre los que destacan por su orden de importancia la existencia de una causa de utilidad pública y mediante una indemnización, además el gobernado afectado puede recurrir a ciertos recursos o medios de defensa para poder anular y dejar sin efectos el acto expropiatorio, cuando no reúne los requisitos esenciales o cuando la indemnización no es justa, recursos que se mencionan en el desarrollo de este tema.

⁷ Garcia Máynez Eduardo .- Op. Cit. Pág.139.

Derivado de la explicación anterior podemos señalar los siguientes puntos característicos del acto expropiatorio, por lo que podemos afirmar que :

- 1.- Es un procedimiento administrativo, que requiere un acto unilateral por parte del Estado y la existencia anterior de una utilidad pública que demande la población, para iniciarse.
- 2.- Que en dicho procedimiento no opera la garantía de audiencia para el gobernado, ni la suspensión en materia de amparo en la mayoría de los casos, pero sí existe la garantía de legalidad y de constitucionalidad, es decir, que no basta que se reúnan los requisitos que la ley estipula, sino que éstos deben motivarse o justificarse y fundamentarse, lo cual explicaré más detalladamente en el desarrollo del presente trabajo.
- 3.- Que requiere la observancia de varios requisitos procesales además de la utilidad pública y la indemnización, para que sea totalmente legal.
- 4.- Que en dicho procedimiento existe un derecho de reversión, un recurso de revocación y el juicio de amparo que son los medios de defensa a los que puede recurrir el gobernado afectado por el acto, en caso de abusos, irregularidades y atropellos por parte de la autoridad administrativa.

En este trabajo se hace énfasis en que esos requisitos esenciales deben cumplirse, pero no únicamente como requisitos de forma, es decir, que en el caso de la utilidad pública, ésta debe justificarse por la autoridad que determine tal causa y que tratándose de la expropiación ésta deberá hacerse de una manera justa, proporcional y equitativa al valor del bien sin afectar demasiado al particular agraviado.

Es importante destacar que para que el procedimiento expropiatorio se lleve a cabo se deben reunir más requisitos de los que se han señalado, es decir, elementos procesales que se deben agotar, para que la transferencia de la propiedad del bien expropiado sea de manera legal. Entre algunos de estos elementos se puede mencionar la existencia de un decreto, que éste sea hecho por la autoridad competente, que sea notificado o publicado en el Diario Oficial de la Federación, si no se notifica personalmente y que además dicho decreto debe reunir ciertos requisitos para su emisión.

Todo esto lo señalo para dejar bien claro que pueden existir actos de autoridad que aunque son legales, no son legítimos es decir, ilegítimos, dicho en otras palabras, que aunque se justifican legalmente los requisitos que se establecen para su existencia, de cierta forma el acto atenta contra las garantías que la misma Constitución establece.

En este caso puede ser que el procedimiento expropiatorio reúna los requisitos constitucionalmente establecidos pero en cierto modo, atenta contra la garantía de propiedad, también constitucional, que tiene el gobernado afectado y que debe observarse en cualquiera de los casos.

Por mencionar un ejemplo, si la autoridad responsable no efectuó un estudio necesario, como elemento de convicción para justificar la idoneidad del bien expropiado para satisfacer la utilidad pública que la sociedad demanda.

2 ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

En la Biblia, antiguo testamento, ya encontramos vestigios de la expropiación en el libro 1° de Samuel, entre los derechos del Rey, se dice: "Asimismo, tomará vuestras tierras, vuestras viñas y vuestros buenos olivares y lo dará a sus Siervos".

Es decir que en aquella época ya existía lo que de cierta manera y con ciertas características lo que ahora conocemos como la figura de expropiación.

"En el libro 2° de Samuel, el rey requiere la propiedad de los particulares, para levantar un altar a Dios, con el objeto de que cese la plaga o mortandad en el pueblo, pero aclara que tal entrega de la propiedad será mediante pago de precio, porque no ofrecerá Jehová mi Dios holocausto por nada. Al parecer en Roma era poco usual la expropiación forzosa, pero se dice que existen en la colección de leyes romanas textos referentes a la expropiación".⁸

⁸ Acosta Romero Miguel.- Op. Cit. Pág. 594.

En la edad media mientras dominaba el feudalismo y la oligarquía, se respetó la propiedad por la necesidad que la aristocracia sentía de conservar las fortunas, pero con la llegada del absolutismo de los reyes, se permite que la propiedad fuera arrebatada a su antojo por ellos.

Posteriormente los tratadistas reconocieron que el poder supremo debía respetar los derechos adquiridos y que no podía atentar contra ellos, sino impulsado por una causa justa, e indemnizando al particular afectado.

Los glosadores y postglosadores se plantearon tres cuestiones:

- 1.- ¿Cuándo podría tener lugar una expropiación?;
- 2.- Si en caso de que tenga lugar ¿ hay que indemnizar al expropiado?, y
- 3.- ¿Quiénes además del emperador y del Papa, están autorizados para expropiar?.

Los glosadores Martino y Bulgaro fueron los máximos exponentes de la escuela de Bolonia. El primero afirmaba que el príncipe tenía un derecho real sobre la propiedad de los particulares, como ese derecho era incondicional y absoluto, le permitía expropiar los bienes particulares.

Bulgaro, por su parte argumentaba que al príncipe le asistía el derecho de protección y jurisdicción sobre la propiedad privada, de los particulares. La naturaleza de ese derecho le facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente sino en consideración a una causa justa.

Desde este momento podemos observar que el acto de autoridad podía darse, pero obedeciendo una causa que motiva el acto y se establecía de esta manera una protección hacia el gobernado para evitar los abusos de autoridad que tanto padecemos en la actualidad.

Limitando de esta manera la actuación del estado frente al afectado que era privado de su propiedad.

Entre los postglosadores se menciona en la doctrina a Bartolo, quien determinó que la propiedad encontraba en la utilidad pública una limitación, básicamente moral y que el gobernante y sus delegados, haciendo uso de la plenitud potestatis, podían expropiar argumentando siempre la necesidad pública.

En la novísima recopilación de las leyes de España que data de 1805, se cita la ordenanza citada por Fernando VI en 31 de Enero de 1748, en orden a la conservación y aumento de los montes destinados a la Marina de Guerra, mediante la cual se restringe toda intervención en ellos por parte de los propietarios y se entregan a los intendentes de Marina, permitiendo a los propietarios únicamente utilizar la leña de las podas y los rebollos y monte bajo; pudiendo el Estado cortar cuantos árboles necesite para el servicio de la Armada, con sólo abonarles un real de vellón por cada cúbico de madera de roble y cuatro por cada haya, alcornoque, carrasca, encina o álamo blanco o negro.

En este caso se observa claramente que si bien el estado priva de la propiedad de los particulares, justificando la utilidad pública y de la misma manera existe una oportuna indemnización.

También el decreto de Carlos III y las subsiguientes provisiones del consejo de 20 de octubre de 1788, dispuso se citase a los dueños de solares yermos para que dentro de cuatro meses presentaran sus títulos de propiedad y edificasen dentro del año siguiente, pues de otro modo, serían valuados y vendidos en pública subasta al mejor postor, quien se comprometía a edificar dentro de un año entregando el precio a los antiguos propietarios, todo ello con el objeto de mejorar el aspecto de la Corte y las calles aledañas.

En este otro caso figura una vez más la utilidad pública de embellecer el aspecto de la ciudad, fue mas bien una causa de estética determinada por el Estado como necesidad social y que aunque no es un utilidad pública primordial así fue determinado por la autoridad.

La primera Ley especial que reguló sistemáticamente en España la expropiación forzosa fue la del 17 de junio de 1836, cuyo reglamento se dio en 1845.

Por último se expidió la Nueva Ley General de Expropiación de 16 de Diciembre de 1954, que unifica la variada gama de normas expropiatorias en España.

En Francia, la expropiación se basa en la existencia de una finalidad de orden público para que se expropie, y en sus orígenes era para construir obras públicas o para mejorar el dominio público.

Pero más recientemente, esta noción se ha ensanchado por la presión de necesidades socioeconómicas y tanto en la Ley como en la Jurisprudencia se reconoce que la utilidad pública puede justificar toda clase de operaciones económicas, sociales, sanitarias y aún estéticas".⁹

Paulatinamente y en forma limitada, el derecho medieval alemán admitió el derecho de expropiación que ya había sido reconocido por el derecho o romano.

El artículo 17 de la Constitución francesa de 1780 reconoció el derecho de expropiación.

Durante el régimen virreinal, una de las más antiguas disposiciones expropiatorias es la Real ordenanza de Intedentes. En su artículo 61 mantuvo ese principio

Siguiendo la vieja tradición de la legislación hispánica, Ley 2ª, título I de la partida segunda; y partida tercera, Ley 31, título 18, la Constitución de Cádiz de 1812 al aludir en el artículo 172 a las restricciones de la autoridad del Rey, dispuso en la fracción undécima de dicho precepto lo siguiente:

Undécima. No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, 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 camino a bien vista de hombres buenos.

⁹ Acosta Romero Miguel . " Op. Cit. .-Pág. 597

2.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

El artículo 35, de la Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814, dispone:

“Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación”

2.2 CONSTITUCIÓN DE 1824

El artículo 122 en su Fracción III de la Constitución de 1824, ordena:

“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 podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno”.

2.3 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En la Ley I, Artículo II, Ley III, fracción III; y Ley cuarta, fracción III, se contenían facultades para la disposición de la propiedad, con las limitaciones necesarias.

En las Bases orgánicas del 12 de Junio de 1843, en la parte relativa del título II, artículo 9 , fracción XIII, se ordenó:....”Cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, se hará esta previa la correspondiente indemnización en el modo que disponga la Ley”

La Ley de Expropiación del 7 de Julio de 1851, contenía requisitos semejantes.

2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857.

El artículo 27 de la Constitución de 1857, expresa:

“ La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

“La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

“Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Este artículo 27 fue modificado por las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, que dice:

“Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución”

El Código Civil para el Distrito Federal y territorios de Baja California y Tepic de 1884, reconoce:

En el artículo 729: La Propiedad es el Derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes.

Artículo 730. La propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Estos preceptos correspondían al Código anterior de 1870, artículos 827 y 828.

En el siglo antepasado en materia de expropiación se tomó como una Ley supletoria la ley del 7 de Julio de 1853.

El artículo 191 del Código Penal para el Distrito Federal; señala una pena para el funcionario que prive a otro de su propiedad sin los requisitos que para la expropiación exige la Ley.

Además se expidieron las siguientes leyes de expropiación:

Ley del 31 de Mayo de 1883, que autorizó al Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de Septiembre de 1880 a la compañía Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la frontera norte.

Ley del 3 de julio de 1901, adiciona la anterior Ley y la del 3 de Noviembre de 1905, autoriza al ejecutivo para Decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales".¹⁰

¹⁰ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 435.

CAPITULO II

DERECHO COMPARADO.

En este capítulo se hace un análisis objetivo de las características que figuran dentro del procedimiento expropiatorio en los países que se mencionan, con la finalidad de ampliar el panorama de causas y efectos que éste trae consigo para poder hacer un estudio comparativo entre un país y otro.

1. ESPAÑA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

En la Constitución Española de 1978, encontramos que establece:

Artículo 33.

1.- Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2.- La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo a las leyes.

3.- Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad de lo dispuesto por las leyes.

Artículo 53.

Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

CODIGO CIVIL

Artículo 349

“ Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización”.

El Tribunal Constitucional ha calificado en dos ocasiones como expropiación las operaciones realizadas por dos leyes en principio absolutamente generales y no referidas a casos particulares, se trata de la Ley de Aguas de 1985 y la Ley de Costas de 1988. Ambas normas fueron objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad basados en que atacaban el contenido esencial del derecho de propiedad y que incluso lo destruían, obligando a transferencias coactivas por parte de los propietarios a la Administración Pública y sin recibir a cambio compensación indemnizatoria alguna.

Realmente resulta difícil de entender como una privación, sin compensación alguna, de un derecho de propiedad, que pasa a ser de dominio público, pueda no afectar el contenido esencial del mismo, lo que hace que ni siquiera la forma de la Ley que reviste la privación, la haga acorde con el artículo 53 de la Constitución Española, descrito anteriormente. No obstante esto, ambas sentencias consideraron acorde con la Constitución española los efectos expropiatorios de las dos normas.

En concreto, la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988 considera que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales no puede desconocer su contenido esencial, máxime cuando se trata de una regulación general del derecho. Otra cosa es que esta delimitación suponga para determinadas situaciones jurídicas individuales un despojo, que en ningún caso será acorde a la Constitución española si no media la correspondiente indemnización.

Con esto se deja bien claro que lo que se pretende recalcar es la existencia de un derecho de propiedad que se debe tomar muy en

cuenta antes de iniciar un procedimiento administrativo de expropiación, puntualizando que tal derecho de propiedad de la misma manera se encuentra constitucionalmente regulado y contravenir a éste, mediante un acto expropiatorio, sería atentar contra la garantía de propiedad del gobernado .

España se ha caracterizado por la clara diferenciación entre los procesos confiscatorios y de Expropiación forzosa”¹¹.

2. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

La Constitución Política en su Quinta Enmienda, establece que:

“ No se tomará Propiedad Privada para el uso público, sin justa compensación”. De esta manera la Constitución reconoce una potestad preexistente, y no establece una facultad nueva.

Título 42: De la Salud y Bienestar Públicos, Capítulo 61: De la Ayuda Equitativa para la Reubicación y la Propiedad Real, Sub Capítulo III: Política para la Adquisición Equitativa de la Propiedad Real.

Artículo 4651 establece que: “ Con el propósito de fomentar y acelerar la adquisición de la Propiedad real Expropiada mediante acuerdos con los propietarios, evitar los litigios y aliviar la congestión en los Tribunales; asegurar el trato consistente en los múltiples programas federales, y fomentar la confianza general en las prácticas federales de la adquisición de la propiedad real, los Directores de las agencias implementarán la siguiente política:

1.- Cada director se esforzará por adquirir la propiedad mediante la negociación.

2.- Se tasará la propiedad previamente al inicio de las negociaciones y el propietario acompañará al tasador en su evaluación de la propiedad.

¹¹ <http://www.monografias.com/trabajos13/expforz/expforz.shtml>

3.- Antes de iniciar las negociaciones, el director ofrecerá un monto que él estime adecuado, por escrito al propietario, que no podrá ser inferior al valor establecido en la tasación, sin justificación.

4.- No se obligará a ningún propietario a entregar su propiedad previamente al pago del monto referido, o su consignación en el tribunal correspondiente.

5.- Se planificará la construcción de la mejora pública de modo que ninguna persona que ocupe la propiedad expropiada tendrá que abandonar su residencia, negocio o predio sin que haya recibido notificación previa, de al menos 90 días.

6.- Si se permite que el propietario o arrendatario permanezca en la propiedad expropiada, como arrendatario por un periodo breve, sujeto a la notificación de abandono, no se le cobrará un monto superior al del mercado.

7.- En ningún caso podrá el Director adelantar la fecha de abandono o demorar el pago del valor ofrecido o realizar acto alguno que constituya una medida coactiva para lograr que se acepte el precio ofrecido.

8.- En caso que se quiera adquirir propiedad real mediante el ejercicio de dominio eminente, el director iniciará los procedimientos de la expropiación. Ningún director actuará intencionalmente para obligar al propietario a iniciar un proceso judicial para demostrar que está expropiando su propiedad.

9.- Si el Director determina que el remanente de la propiedad expropiada tendrá escaso valor para el propietario, se expropiará también dicho remanente.

10.- Luego de ser informado de su derecho a la justa indemnización por su propiedad expropiada el propietario podrá donar dicha propiedad, parte de ella o interés en ella, a una agencia federal.

Como podemos observar se manifiestan normas protectoras para el afectado expropiado garantizando una posible negociación así como una legal notificación del acto de autoridad, así como la justa

indemnización previa a la apropiación del bien expropiado por parte del Estado, entre otras.

En este sistema federal los estados no podrán ampliar ni disminuir la potestad del gobierno nacional, de modo que el Congreso podrá autorizar la expropiación de la propiedad, mediante los Tribunales en el estado afectado, con su consentimiento o ausencia de éste, en los Tribunales Federales. Dicha facultad se podrá ejercer solamente mediante la legislación expresa o la delegación legislativa, generalmente a los organismos estatales, pero también a las corporaciones privadas, tales como las de utilidad pública o los ferrocarriles cuando éstas satisfacen una necesidad pública válida.

Hacia el final del siglo pasado, la Corte Suprema, en virtud de la decimocuarta Enmienda de la Constitución que garantiza el debido proceso en las acciones judiciales reconoció que el hecho de que un Estado fije el monto de la compensación por ley, no por sí solo, satisface el requerimiento constitucional de que exista el debido proceso, ya que dicha compensación también debe existir y ser "justa".

De este modo se entiende que la Corte Suprema empleó dos principios constitucionales (el de dominio eminente del Estado y el de debido proceso) para garantizar la justa compensación por las expropiaciones hechas tanto por el gobierno federal como por los Estados.

Si bien es cierto que la expropiación es legítima solamente cuando se efectúe en función del uso público, la Corte Suprema ha mostrado diferencia a las determinaciones del poder legislativo en esta materia. Así que, aunque la Corte se reserva el derecho a dirimir conflictos al respecto, ha creado doctrina en el sentido de que le corresponde al Congreso decidir la naturaleza y carácter del tribunal que determinará la indemnización debida, pudiendo ser éste un tribunal ordinario; un tribunal especial legislativo (special legislative court), una comisión o entidad administrativa. A escala nacional, los tribunales federales de Distrito suelen tener la jurisdicción en esta materia y, en estos el Juez o la comisión designada por el tribunal podrá fijar el monto de la indemnización, en lugar del jurado. La Corte Suprema ha establecido que se satisface el requerimiento constitucional del debido

proceso cuando se constituya un foro adecuado para la consideración del valor de la indemnización establecida.

El vocablo empleado en la Constitución, al establecer la necesidad de la justa compensación por las expropiaciones, es el verbo "TAKE" (tomar), cuando en la Ley se refiere a suelo "tomado" por la autoridad pública. No existe duda con respecto a la necesidad de la indemnización cuando el estado expropia propiedades directamente.

Sin embargo, cuando la acción estatal daña alguna propiedad o la acción regulatoria limita los usos a los cuales se podría someter alguna propiedad, la cuestión de si esta acción constituye una toma se torna crucial.

En general la doctrina de la Corte Suprema establece que existe la "toma", en su sentido constitucional, cuando se haya interferido con el uso normal de la propiedad al grado que, como entre personas privadas, se haya constituido una servidumbre consensual o por la costumbre.

Por ejemplo, los propietarios de viviendas adyacentes a un aeropuerto tuvieron derecho a la indemnización porque el ruido y demás efectos de la operación del aeropuerto hicieron que dichos propietarios ya no pudieran usar sus propiedades como habían establecido inicialmente, ya que sus propiedades habían sido "tomadas" (expropiadas) según el sentido constitucional del término. Con el tiempo se ha llegado a llamar la "expropiación inversa", aquellos procesos en que el interesado tiene recurso a los tribunales, reclamando que el gobierno efectivamente "tomó" su propiedad, en ausencia del procedimiento formal de la expropiación.

Con respecto a la red de autopistas federal, conocido como sistema interestatal, se autoriza al ministro de transporte para adquirir, entrar, y tomar posesión de los suelos o intereses en suelos mediante su compra, donación o expropiación (condemnation), o de otra manera conforme a la Ley, a solicitud de un Estado, con el fin de crear una servidumbre de paso u otro propósito relacionado con la construcción, reconstrucción o mejora de cualquier sección del sistema interestatal; siempre que el ministro haya determinado que el Estado en cuestión no podrá adquirir dichos suelos y que el estado pagará el 10% de los

costos incurridos por el ministro o el monto debidamente establecido conforme a la Ley,

Por otra parte cada estado federado cuenta con la misma potestad de expropiar, existiendo legislación específica sobre las delegaciones de la misma y los procesos judiciales apropiados para ejercerla. Se observa que la Ley permite la expropiación de diversas propiedades para diferentes usos públicos. Simultáneamente en el mismo proceso, y contiene otras medidas diseñadas para hacer las expropiaciones expeditas, salvaguardando los derechos de las personas privadas".¹²

En la legislación de este país como podemos observar se pone de manifiesto que tanto el gobierno federal como el estatal, gozan de la potestad expropiatoria, y que existe una Corte que determina el uso público, es decir la utilidad pública, así como un proceso para determinar la indemnización debida.

¹² <http://www.monografias.com/trabajos13/expforz/expforz.shtml>.

CAPITULO III

LA PROPIEDAD

Es de vital importancia estudiar este tema, ya que es imposible que exista un acto expropiatorio sin que exista un derecho de propiedad anterior a éste, por lo que es necesario comprender el significado, alcances y aspectos constitucionales del derecho de propiedad por principio de cuentas.

1 CONCEPTO:

"Es el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en el sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto"¹³.

1.1 EVOLUCIÓN HISTORICA.

Para poder establecer un criterio preciso del origen de la propiedad y sus características adquiridas a través del tiempo analizaremos la siguiente reseña.

PRIMERA ETAPA: la propiedad en el derecho romano, desde el primitivo hasta Justiniano. La propiedad era considerada como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa (jus utendi, jus fruendi y jus abutendi) . Esta era la característica del dominio ex jure quiritum.

SEGUNDA ETAPA: desde Justiniano hasta el Código de Napoleón. No obstante que dentro del derecho de Justiniano se logran suprimir las diferencias de carácter político de la propiedad, y que se llegó a un concepto único de dominio, comienzan a partir de la época feudal a marcarse nuevas diferencias en sentido inverso y de mayor

¹³ Rojina Villegas Rafael.- "Compendio de Derecho Civil" (bienes , derechos reales y sucesiones) Ed, Porrúa. S.A.- 18ª Ed.- México 1997.- Pág.78.

trascendencia, los señores feudales, por razón del dominio que tenían sobre ciertas tierras, no sólo gozaban del derecho de propiedad en el sentido civil, para usar y disponer de los bienes, sino también tenían un imperio para mandar sobre los vasallos que se establecieran en aquellos feudos. El señor feudal se convirtió así en un órgano del Estado.

Este concepto de propiedad llegó hasta la revolución francesa, a partir de entonces se dio al derecho de propiedad el significado civil, desvinculándolo de toda influencia política. De esta manera viene nuevamente a establecer que la propiedad no otorga imperio, soberanía o poder; que no concede privilegios, sino que simplemente es un derecho de carácter privado para usar y disponer de una cosa.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se establece que la propiedad es un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer, derecho que el Estado sólo puede reconocer, pero no crear, porque es anterior al Estado y al derecho objetivo; que toda sociedad tiene por objeto amparar y reconocer los derechos naturales del hombre, que son principalmente la libertad y la propiedad.

Tanto en el derecho romano como a partir de la Revolución francesa, se observa un concepto individualista: proteger el derecho de propiedad a favor del individuo, para sus intereses personales. Este concepto individualista tiene como base la tesis de que la propiedad es derecho natural, innato, subjetivo, anterior al derecho objetivo, que el estado y la ley sólo puede reconocer y amparar, pero no crear y , por consiguiente, desconocer o restringir.

En el Código de Napoleón, tomando en cuenta este fundamento filosófico, se declara que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa. Y en otro artículo se dice que es inviolable.

El Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del Hombre tuvieron una marcada influencia en las legislaciones europeas y después en las latinoamericanas.

TERCERA ETAPA: Nuestros códigos de 1870 y 1844 en relación con el Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del

Hombre y del Ciudadano de 1789, se nota una característica que llama la atención a pesar de la influencia del Código de Napoleón y que se vino reconociendo casi como verdad axiomática, el carácter absoluto del derecho de propiedad, nuestro código de 1870 consagra una definición por la cual se dice que " la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes"(Art. 827).

Los códigos de 1870 y 1884 ya no son una reproducción del concepto napoleónico, ya que introducen una modificación esencial a la propiedad adelantándose en cierta forma a las legislaciones anteriores, considerándose que en 1870 se limita el concepto legal que le dio carácter absoluto al dominio. Definición que fue establecida en el artículo 729 del código de 1884.

En los artículos posteriores se recuerda el concepto napoleónico, al declarar en el artículo 730 que la propiedad es inviolable y que no puede ser atacada SINO POR UTILIDAD PÚBLICA Y PREVIA INDEMNIZACIÓN.

Es aquí donde se encuentra la posibilidad de restringir la propiedad cuando ya existe una razón de orden público que pueda llevar no sólo a la modificación, sino incluso a la extinción total del derecho mediante expropiación.

CUARTA ETAPA: el derecho de propiedad en la actualidad. El derecho moderno tiene su antecedente doctrinal en las ideas de Duguit, quien considera que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad. El hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad y por lo tanto es difícil imaginarlo aislado de sus derechos absolutos, innatos y posteriormente celebrando un pacto social para unirse a los demás hombres y limitar en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos".¹⁴

La Constitución vigente declara que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización (art. 27).

¹⁴ Rojina Villegas Rafael. Op. Cit. Pág 84.

La propiedad se traduce pues, en un modo o manera de atribución de un bien a una persona. De la calidad o categoría de la persona depende la índole de tal derecho. Así cuando el sujeto a quien se imputa o se refiere una cosa es el Estado, con entidad política y jurídica con personalidad propia distinta de la que a cada uno de sus miembros, la propiedad será pública, la cual es ejercida por conducto y a través de las autoridades. Los bienes que se atribuyen al Estado como objetos de la facultad dispositiva de éste, y que constituyen el patrimonio de la de la entidad estatal, se clasifican en diferentes categorías tales como bienes de dominio público o de uso común; bienes propios; bienes de propiedad originaria; bienes de dominio directo y de propiedad nacional aprovechables mediante concesiones, cuyo régimen jurídico esta regulado por la Ley de Bienes Nacionales. Por el contrario cuando la persona a quien se imputa una cosa con facultad de disposición sobre ésta, no es el estado, sino un sujeto particular, privado, ya sea físico o moral, tendremos el caso de la propiedad privada".¹⁵

2 LA PROPIEDAD PRIVADA.

La propiedad privada tiene dos aspectos importantísimos que debemos conocer:

La propiedad privada como derecho civil subjetivo y la propiedad privada como derecho público subjetivo.

La propiedad es un derecho que debe ser respetado tanto por las demás personas que conforman la sociedad donde vivimos y donde la propiedad se ejerce de manera física cuando usamos o aprovechamos tal bien y también deberá ser respetada por el Estado y oponible a éste en su carácter de autoridad, como garantía individual cuando oponemos tal derecho dentro del ámbito judicial.

Es por eso que la propiedad la vemos desde dos ángulos distintos, según sea el caso de oposición del derecho de propiedad en contra de un agresor que pretenda lesionar ese derecho.

¹⁵ Burgoa Ignacio "Las Garantías Individuales" Editorial. Porrúa, 31ªEd. México 1999 .- Pág. 459

2.1 LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO CIVIL SUBJETIVO

En el primero de los casos, la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, en las que se entablan entre los individuos como tales, como gobernados.

La propiedad privada en estos términos, es exclusivamente oponible a las pretensiones de los sujetos individuales, o mejor dicho, a las personas colocadas en el plano de gobernados o de derecho privado.

Es decir es el derecho que surge entre los particulares como personas de derecho público y regula las relaciones de propiedad entre ellos, como pueden ser problemas relativos a la propiedad, o a la posesión, como serían un juicio reivindicatorio, un juicio plenario de posesión, entre otros que dirimen controversias que se suscitan en torno a la propiedad, alegando los contendientes tener el mejor derecho de propiedad en relación con las demás, personas la mayoría de las veces basándose en antecedentes registrales del bien en litigio.

Es la garantía de propiedad que se hace valer entre y frente a los demás gobernados quienes se encuentran en el mismo nivel frente a la ley, es decir, en un plano de igualdad jurídica en donde el Estado interviene sólo como autoridad.

En su aspecto puramente civil, la propiedad es un derecho subjetivo que se hace valer frente a las personas situadas en la misma posición jurídica que aquella en que se encuentra su titular. El Estado, en las relaciones de imperio, de autoridad con los gobernados; no forma parte de las relaciones jurídicas en que ésta se puede debatir; simplemente se ostenta como mero regulador de las mismas.

La propiedad privada como derecho subjetivo civil engendra para su titular tres derechos mencionados con antelación: el de uso, el de disfrute y el de disposición de la cosa materia de la misma.

El primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades; por

medio del segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos (civiles o naturales) que ésta produzca; el derecho de disponer de un bien, en tercer lugar se manifiesta en la potestad que tiene el titular de la propiedad consistente en realizar respecto del bien actos de dominio de diversa índole (venta, donación, constitución de gravámenes en general entre otras.). Es a virtud de este derecho de disposición de la cosa como se distingue el derecho de propiedad de cualquier otro que una persona tenga respecto de un bien, según ya advertimos anteriormente y el cual figura como elemento de definición del concepto de propietario que contiene el código civil.

Cabe señalar que el derecho a disponer de una cosa no es absoluto, pues tiene limitaciones establecidas por Ley. La idea clásica de propiedad que consideraba a ésta como un derecho absoluto que originaba para su titular la facultad de abusar de la cosa(*jus abutendi* en derecho romano), ha sido abandonada tanto por la doctrina como por la legislación. Además de las limitaciones propiamente civiles establecidas en el código civil, existen restricciones de derecho público impuestas por el interés social o estatal. En tal virtud, el Estado por conducto de las autoridades correspondientes, puede ocupar, limitar y aún destruir una cosa o bien en aras del interés colectivo, o para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de beneficio colectivo.

Es más, no sólo el Estado puede limitar la propiedad privada, sino imponer a su titular la obligación pública de servirse de la cosa en interés social, para cuyo cumplimiento tiene aquél la facultad expropiatoria.

Este conjunto de condiciones que se imponen a la propiedad privada, en el sentido de que su ejercicio no perjudique al interés social, o de que éste pueda preservarse o satisfacerse mediante la imposición de modalidades e inclusive por conducto de la expropiación, convierte a ese derecho en una función social.

Además de las limitaciones jurídicas a la propiedad privada, ésta adolece de lo que en materia civil se denomina desmembramientos, tales como lo son : servidumbres, el usufructo, entre otras; que implican grosso modo, restricciones a los derechos específicos que de ella se derivan.

2.2 LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO ES DECIR COMO GARANTIA INDIVIDUAL.

“La propiedad presenta este carácter, cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y a sus autoridades, ya no bajo su índole de personas no soberanas, sino como entidades de imperio, de autoridad. En este sentido, la propiedad privada se erige en el contenido de una potestad jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernado por un lado, y el estado y sus autoridades por el otro, consistente en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y observancia. El estado y sus autoridades, ante ese derecho público subjetivo, cuyo contenido es la propiedad privada, tienen a su cargo la obligación correlativa que estriba en una abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejecutar acto lesivo alguno. Claro está que esta obligación pasiva que se deriva para el Estado y sus autoridades de la garantía individual correspondiente, no excluye la posibilidad de que la entidad política, en presencia de un interés colectivo, social o público imponga a la propiedad privada restricciones y modalidades”.¹⁶

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria como derecho subjetivo público se encuentra en el primer párrafo del artículo 27 de la carta magna, el cual establece:

“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.

El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un particular. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio, o sea no las vende, no las grava, dona, etc. En un correcto sentido conceptual propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene

¹⁶ Burgoa Ignacio. Op.Cit Pág. 460

el estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce".¹⁷

La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como un elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

Es decir que el Estado se conforma de tres elementos substanciales que son : población (ciudadanos), territorio(propiedad) y gobierno(autoridades)

Un Estado sin territorio sería inconcebible; por ello, todas las tierras nacionales forman parte de la entidad estatal mexicana como porción integrante de la misma. En realidad, es indebido hablar de la "propiedad originaria" que tiene la nación o el Estado mexicano sobre las tierras y aguas, ya que la propiedad en general, según afirmamos con antelación, implica una referencia de algo extrapersonal (como el bien o la cosa) a un sujeto y, como el territorio constituye un elemento esencial de la entidad estatal, es evidente que no puede haber entre ambos una atribución, ya que implican una unidad como todo y como parte respectivamente.

En síntesis, el concepto de "propiedad originaria" empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale en realidad a la idea de dominio inminente, o sea a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio.

El territorio, es el ámbito espacial de validez del sistema normativo, que constituye el orden jurídico de un Estado, donde ejerce su soberanía.

¹⁷ Burgoa Ignacio. Op.Cit. Pág. 462.

3. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES A LA PROPIEDAD PRIVADA.

La propiedad actualmente ya no es un derecho absoluto del individuo tal como existía en Roma, sino que está llamada a desempeñar una función social. Por ello es que la ley suprema impone a la propiedad privada importantes limitaciones, todas ellas basadas en el interés estatal, nacional, público o social".¹⁶

El Estado impone ciertas limitaciones o modalidades a la propiedad:

El artículo 27 Constitucional en su tercer párrafo expresa que " la nación (o el estado mexicano como persona moral de derecho público) tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Esta imposición de modalidades se traduce en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total o parcial o simple limitación de los derechos de dominio de que habla el artículo 2 de la Ley de Expropiación), o bien en el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas.

El establecimiento de esas 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 causa final, la satisfacción del interés público o interés general.

El Estado por conducto de sus autoridades tendrá la tarea de conseguir ese interés o utilidad pública, ejecutando actos limitativos o prohibitivos del uso, disfrute o disposición de manera parcial sobre la propiedad de ciertos bienes de particulares.

El alcance de la disposición constitucional que faculta a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es difícil de precisar ya que lo primero que se debe señalar, es cuáles son las modalidades a la propiedad privada.

¹⁶ Burgoa Ignacio.- Op.Cit. Pág.466.

Es obvio que la imposición de modalidades a la propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien que se trate, lo cual configura una expropiación que es una figura distinta.

Por lo tanto la imposición de modalidades se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes a ella.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio de que por modalidad a la propiedad privada debe entenderse:

el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma de ese derecho.

Dicho tribunal agrega además que los elementos necesarios para que se configure la modalidad deben ser el carácter general o permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente

Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente, la forma de ese derecho.

Ahora bien, la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada en aras siempre y exclusivamente de un interés público o social, compete al Congreso de la Unión como organismo legislativo federal. En efecto si conforme al artículo 27 Constitucional dicha facultad se establece a favor de la nación, es decir, la federación, es evidente que el poder legislativo federal puede expedir leyes en que se afecten cualquiera de los derechos esenciales inherentes a la propiedad.

De esta consideración se deduce que el Congreso federal tiene la facultad legal impositiva mencionada, si el interés público que legitima es competencia de dicho Congreso, por el contrario si el ramo o materia competen legislativamente a los Congreso de los estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución, la leyes que impongan tales modalidades podrán provenir de dichos Congresos.

De tal manera que por modalidad debemos entender aquella limitación o condición que el Estado impone al goce o disfrute pleno del derecho de propiedad que tenemos, con el motivo de implementar cierto orden o reglamentación y satisfacer con esto las necesidades de la colectividad.

Para poder comprender tales limitaciones se pueden mencionar algunos casos: cuando la Ley establece el régimen de la copropiedad, el concominio, el patrimonio familiar, el ejido, la división de los latifundios y los casos mas comunes de servidumbres legales.

Y además otro tipo de prohibiciones como la de construir en zonas federales, plantar árboles cerca de fuertes, plazas, edificios públicos o la orden seguir un determinado modelo de construcción característico de la región como puede ser en una ciudad colonial como Taxco, Puebla, Guanajuato entre otras.

4 REGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO

Para comprender el régimen patrimonial Estatal iniciaremos con una explicación de lo que se define por Estado.

“El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.¹⁹

De esta definición se desprende que el Estado se encuentra integrado por: una población, un territorio (régimen patrimonial) y un gobierno como ha sido establecido en párrafos anteriores.

“Los bienes objeto de la propiedad en general pueden imputarse, desde el punto de vista de ese derecho, a los particulares, a entidades sociales o al Estado como persona política y jurídica. En el primero y segundo caso existe respectivamente, la propiedad privada a la cual ya nos hemos referido y la social, y en el tercero la propiedad estatal o nacional”.²⁰

¹⁹ García Máynez Eduardo. Op.Cit.

²⁰ Burgoa Ignacio.- Op. Cit. Pág. 496

La propiedad Estatal se encuentra integrada por los siguientes conceptos:

- La propiedad originaria.
- El dominio directo.
- Los bienes de dominio público de la federación.
- Los bienes de dominio privado de la federación.

4.1 LA PROPIEDAD ORIGINARIA.

La propiedad originaria de la nación se consagra en el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, el cual establece:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ”

“La propiedad originaria significa que la Nación mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y que a partir de ella, por la transmisión del dominio de tales bienes, surge la propiedad derivada. Es decir la propiedad privada”.²¹

Pero no debe confundirse la propiedad originaria con la propiedad estatal que se encuentra regulada por la Ley General de Bienes nacionales ya que el concepto de ambas es diferente. Si bien es cierto que la propiedad originaria de las tierras y aguas a que se refiere el primer párrafo del artículo 27 constitucional, es equivalente a dominio eminente, (potestad jurídica) es decir en cuanto a los bienes comprendidos como un elemento del ser mismo del Estado (territorio), como el objeto sobre el cual éste despliega su poder soberano, también es cierto que no lo detenta físicamente.

²¹ Luna Carrasco Juan R.- “Derecho Administrativo III Antología” Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1996, Pág.57.

Es decir la facultad que el Estado tiene en el momento que así lo requiera de disponer de un bien determinado, pero que no lo utiliza físicamente, tal facultad puede considerarse como un derecho subjetivo propio del Estado.

Por el contrario la propiedad estatal, considerada como imputación que de determinados bienes se hace a favor del Estado, equivale al dominio directo (uso físico y material), traducido en la situación de entidad política para usar, disfrutar y disponer de ciertos objetos con exclusión de cualquier persona moral o física. La propiedad estatal o nacional está constituida por aquella atribución o afectación genérica que de determinados bienes hace el estado o la nación, quien tiene la facultad de uso, disfrute y disposición con exclusión de cualquier sujeto”²²

Lo que significa que la propiedad estatal son los bienes que el estado detenta, utiliza y de los cuales requiere para cumplir con la función pública que le corresponde, es decir, que aquí estamos en presencia de un derecho objetivo del Estado.

4.2 EI DOMINIO DIRECTO

El párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional establece el dominio directo que la Nación ejerce sobre los recursos naturales, y al efecto expresa que:

“ Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas , de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los

²² Burgoa Ignacio.- Op.Cit .Pág. 496

combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”

Este dominio directo al igual que la propiedad originaria desde mi particular punto de vista mas que como elementos del Estado deben de considerarse como parte del régimen en donde el Estado ejerce su soberanía y en donde tiene la facultad de legislar, este criterio surge debido a que el Estado no detenta ni física, ni materialmente tales bienes, y lo que sí ejerce específicamente sobre ellos es la regulación y legislación respecto de sus aprovechamientos.

Es decir que sí forman parte del patrimonio del estado pero mas que nada como un derecho subjetivo que el Estado tiene para disponer y reglamentar ciertos bienes.

“Al conjunto de bienes que utiliza el Estado para la realización de sus fines se le ha denominado patrimonio del Estado o Nacional”.²³

La propiedad estatal o nacional está constituida por aquella atribución o afectación genérica que de determinados bienes se hace al Estado o la Nación, quien tiene sobre ella la facultad de uso, disfrute y disposición con exclusión de cualquier sujeto.

La propiedad estatal o propiedad del Estado, dentro de un sistema jurídico federal como el nuestro, puede referirse, bien a la federación (Nación), o bien a las entidades federativas, como personas morales de derecho público, con substantividad política y jurídica propia.

Ahora para establecer la diferencia entre bienes de propiedad estatal federal y bienes de propiedad estatal local, existe la Ley General de Bienes Nacionales, que establece cuáles son los objetos muebles o inmuebles que pertenecen a la federación. Por exclusión un bien será propiedad estatal local, cuando no sea objeto de la propiedad privada o social y no esté atribuido en dominio directo a la federación, sea por la Constitución o por la legislación secundaria federal en general.

²³ <http://mx.geocities.com/maryx22/derecho2.html>

La Ley General de Bienes Nacionales (D.O., enero 8 de 1981), en su artículo primero, clasifica los bienes de propiedad Estatal Federal en dos grandes grupos:

En Bienes de dominio público y Bienes de dominio privado de la Federación".²⁴

4.3 BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Los bienes de dominio público presentan varias características que los distinguen de los objetos de dominio federal: en primer lugar son INALIENABLES, esto es, que están fuera del comercio jurídico, de un acto de transferencia de propiedad. En otras palabras estos bienes se encuentran fuera del mercado, no pueden ser objeto de apropiación.

En segundo lugar tiene como característica la IMPRESCRIPTIBILIDAD o sea que estos bienes no pueden salir del patrimonio del estado por prescripción negativa de la propiedad estatal en favor de un particular, como el medio de adquirir la propiedad por el mero o simple transcurso del tiempo.

En tercer lugar, los bienes de dominio público NO PUEDEN SER OBJETO DE REIVINDICACIÓN, esta prohibición supone el hecho de que, cuando un bien haya ingresado al patrimonio estatal ya sea por acto imperfecto o prescripción adquisitiva o positiva como medio de adquirir la propiedad mediante la posesión en concepto de dueño de manera pacífica, continua y pública por el tiempo que marca la Ley, figura llamada por los romanos usucapión".²⁵ El legítimo propietario no puede reivindicar el bien, desposeyendo de él al Estado.

Existe la posibilidad con fundamento en la Constitución y en la Ley General de Bienes Nacionales, de que el estado a través del poder ejecutivo pudiere otorgar una concesión al particular para el uso o aprovechamiento de ciertos bienes con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".²⁶

De acuerdo con la Ley de Bienes Nacionales (Art. 2), son bienes de dominio público:

²⁴ Burgoa Ignacio.- Op.Cit. Pág. 497

²⁵ Rojina Villegas Rafael. Op. Cit. Pág. 220.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art.27. párrafo sexto.

1. Los de uso común (art. 2 frac. I) que comprenden el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional : el mar territorial hasta una distancia de doce millas marítimas, las playas marítimas, la zona marítima terrestre o sea la franja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable, contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos; los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional, las riberas y zonas federales de las corrientes, los puertos, bahías, radas, ensenadas; los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación y demás bienes que señala el artículo 29 de la Ley de 1982, figurando entre ellos los monumentos artísticos e históricos y arqueológicos .
2. Los señalados en los párrafos cuarto y octavo del artículo 27 y fracción IV del artículo 42 de la constitución(art. 2, frac.II), esto es, los minerales o sustancias que en vetas, mantos masas y yacimientos que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, etc.; las aguas de las lagunas y esteros de las playas, las de los lagos inferiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes, entre otros. Los mencionados bienes a que aluden los citados párrafos del artículo 27 Constitucional, corresponden al dominio directo de la nación, la cual puede otorgar concesiones a las personas físicas o morales mexicanas para su explotación, otorgamiento que esta regulado por diversas leyes especiales, tales como la de minas, petróleo, entre otros., y que sólo nos concretamos a mencionar.
3. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los bienes raíces nacionales por haber sido o ser administrados o poseídos por asociaciones religiosas llamadas iglesias.
4. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores.

5. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme al Ley.
6. Los monumentos históricos y artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal.
7. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles
8. Los terrenos baldíos y los demás bienes declarados por la ley , inalienables e imprescriptibles.
9. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar.
10. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
11. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas y demás bienes que menciona la fracción XI del artículo 2°
12. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o del patrimonio de los organismos descentralizados cuya conservación sea de interés nacional.

Tratándose de los bienes de uso común, el artículo 30 de la ley que comentamos establece el derecho a favor de todos los habitantes de la República para usarlos, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y los reglamentos administrativos.

Este derecho de uso corresponde a la comunidad o a los grupos humanos que la integran como entes colectivos, así como a todos y cada uno de quienes componen a una y a otros, implicando, en sus respectivos casos, un uso universal y un uso singular concomitante,

coincidente, simultáneo e inescindible, o como dice la doctrina de Derecho administrativo, un usus ómnibus (uso para todos y un usus singulis (uso para cada uno).

“Como no puede existir ningún derecho sin la obligación correlativa, ésta tratándose del derecho colectivo o singular de usar los bienes de uso común, consiste en el respeto, en la observancia coercible del propio derecho a cargo de todas las autoridades del Estado. El multicitado derecho es evidentemente por su propia índole coercitivo, ya que las autoridades estatales tienen el deber ineludible de comportarse activa o pasivamente conforme a él, toda vez que está previsto en la ley, según hemos afirmado.

El respeto y observancia coercibles que se han señalado se traducen en que las autoridades no deben impedir, imposibilitar, estorbar o alterar el uso público de ningún bien de uso común”.²⁷

Lo que significa que una autoridad no puede convertir un parque o jardín público en estacionamiento si no es determinado o justificado jurídicamente, por que de esta manera estaría alterando el uso común.

Por otra parte, es evidente que el mencionado derecho de uso colectivo y singular está sujeto a diferentes limitaciones en cuanto a su ejercicio y que los bienes de uso común pueden ser cambiados de destino, según lo exijan las necesidades públicas tan variables. Sin embargo toda limitación a todo cambio deben tener como fuente exclusiva la ley o los reglamentos administrativos, según lo determinan los principios jurídicos que hemos señalado. Así lo ordena el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales y el 768 del Código Civil, preceptos que no hacen sino reiterar el principio de la legalidad que se instituye en el artículo 16 de la Constitución Federal.

²⁷ Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág.499

4.4 BIENES DE DOMINIO PRIVADO

De conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales vigente (Art.3), los objetos de dominio privado de la federación son los siguientes:

1. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2º de la ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares.
2. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubiere construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
3. Los bienes ubicados dentro del distrito federal considerados por la legislación común como vacantes.
4. Los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal, que se extingan.
5. Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior, y
6. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación,(art.3), es decir, compraventa, donación, herencia, entre otros.
7. Los bienes muebles e inmuebles que la federación adquiera en el extranjero.

5 ACTOS Y PROCEDIMIENTOS AFINES AL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO POR MEDIO DE LOS CUALES EL ESTADO ADQUIERE LA PROPIEDAD DE BIENES.

Es de suma importancia analizar otros actos afines al procedimiento expropiatorio, ya que muchas veces se pueden confundir, ya que son figuras algunas veces parecidas y otras no tanto por lo que se deben establecer las diferencias características.

5.1 EL DECOMISO.

“Técnicamente el decomiso es una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos o bienes con los cuales se comete un delito, o que son objeto de aquél”.²⁸ Generalmente el decomiso se aplica al contrabando, pero opino que debe aplicarse a cualquier otro delito, ya que al igual que el contrabando no dejaría de ser un hecho ilícito.

La mayoría de las veces se confunde el decomiso con la confiscación.

El código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 24, prevé la pérdida de los instrumentos del delito .

El artículo 40 del mismo ordenamiento prevé el decomiso al ordenar que los instrumentos del delito y cualquiera otra cosa con que se cometa o se intente cometer, así como los que sean objeto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Asimismo se decomisarán los objetos de uso lícito solamente si el acusado fuere inculpado por delito intencional. Si pertenecen a terceros sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos con conocimiento del dueño.

De este artículo se desprenden tres hipótesis para que pueda operar el decomiso de objetos con los que se cometa o intente cometer un delito que son:

²⁸ Acosta Romero Miguel .- "Segundo Curso de Derecho Administrativo".- Ed. Porrúa. S.A. 1ªEd. México 1992.- Pág. 446.

1. Los objetos de uso prohibido.
2. Los objetos de uso lícito cuando su propietario hubiere sido condenado por delito intencional.
3. Los objetos de terceros cuando éstos hayan sido utilizados con consentimiento del dueño.

Lo cual significa que se pueden decomisar todo tipo de objetos que se encuentren dentro de los casos previstos anteriormente.

Para darnos una idea aún más amplia de lo que hemos manifestado me permito transcribir algunos criterios jurisprudenciales que se han establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“DELITO CONTRA LA SALUD. DECOMISO DE OBJETOS. No es violatoria de garantías la sentencia que decreta el decomiso del maíz, que a propósito se colocó sobre la marihuana que se transportaba en un camión, con el fin de ocultarla, en razón a que la resolución que decreta dicho decomiso, está acorde con lo prevenido en el artículo 199 del Código Penal Federal, que establece que serán decomisados además, los objetos que se emplearon en la comisión del delito.

Amparo directo 3289/71.- Jesús Ramón López López.- 17 de noviembre de 1971.- Mayoría de 3 votos.- ponente : Abel Huitrón y A”.

Este caso nos revela el decomiso de bienes de uso lícito pero que fueron empleados en la comisión de un delito contra la salud. Otro de los casos que han sido regulados por la Suprema Corte es el siguiente:

“Decomiso (contrabando). Si en el automóvil de la acusada se hizo el transporte de las mercancías, pasándolas por la línea divisoria, consecuentemente, la autoridad responsable está en lo justo al considerar el vehículo como instrumento del delito y ordenar

el decomiso del mismo, con apoyo en el artículo 40 del Código penal Federal.

Amparo Directo 7192/56. Trinidad Hinojosa Vda. De Scott.- 13 de enero de 1958.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente : Carlos Franco Sodi”

En el siguiente criterio se establece una excepción en la que no podrá darse el decomiso:

“INSTRUMENTO DEL DELITO DECOMISO IMPROCEDENTE DE VEHÍCULOS QUE NO SON.

El instrumento del delito es el objeto con el cual se realiza la conducta captada por el núcleo de la figura delictiva o que esta vinculado inmediatamente con ella , sin que este concepto admita una mayor extensión, a través de una relación o encadenamiento interminables, pues ello conduciría al absurdo de darle esa calidad a objetos que en forma mediata y eventual se utilicen en el curso de una conducta delictiva. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional no debió decretar el decomiso del automóvil del inculpado, si este en su calidad de partícipe lo utilizó para escoltar la transportación de la marihuana afecta al caso, sin que fuera empleado directamente en la realización de la conducta típica de dicha modalidad, ejecutada por el autor en un camión , mismo que si puede reputarse como instrumento del delito, mas no el vehículo del inculpado.

Amparo directo 7370/82.- Fidel Edgardo Gómez Lizárraga.- 31 de agosto de 1983.- 5 votos .-Ponente: Francisco Pavón Vasconcelos.

Como podemos observar el bien que se menciona en el criterio anterior no tuvo una participación directa con la comisión del delito por lo que no se puede considerar para una confiscación”.²⁹

²⁹ Acosta Romero Miguel, Op.Cit. 2 Pág. 448.

5.2 LA NACIONALIZACIÓN.

En México la nacionalización se puede entender en dos sentidos:

- A) Como un procedimiento mediante el cual el Ministerio Público como representante de la Nación, ejercerá ante un Juzgado de Distrito, la Nacionalización de los bienes, que en la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, se destinan a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso con conocimiento del propietario, en dichos inmuebles. ó
- B) Desde el punto de vista Político- Económico, la Nacionalización puede significar:
 - 1. Que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, por ejemplo aquí en México, la concesión de autotransportes en carretera sólo se otorga a mexicanos o sociedades mercantiles mexicanas cuyos accionistas sean ciudadanos también mexicanos. Y,
 - 2. Que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes o recursos, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público, así en México se utiliza frecuentemente la palabra nacionalización del petróleo, para aludir al decreto de 18 de marzo de 1938, por medio del cual el Estado Mexicano decretó la Expropiación de las compañías petroleras privadas; también se habla de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, pero ello no fue como consecuencia de un acto jurídico que tuviera tal denominación, sino que el estado mexicano adquirió mediante compraventa la mayoría de las acciones de las empresas eléctricas que operaban en México.

Lo anterior significa que existen dos casos en los que puede operar la nacionalización:

El primero consiste en un procedimiento para que el Estado pueda apropiarse bienes con la finalidad de destinarlos a la practica de algún culto religioso. y

El segundo consiste en la reglamentación que el Estado impone a el desarrollo de ciertas actividades y a la explotación de determinados recursos.

Como antecedente de la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional, publicada en el D. O. De 31 de diciembre de 1940, encontramos a la Ley sobre Nacionalización de bienes de 26 de agosto de 1935. La cual consta de cuatro capítulos, de 30 Artículos y 6 transitorios.

El capitulo primero señala que los bienes propiedad de la Nación son los siguientes: Los templos destinados al culto público, los obispados, las casas de cultura, los seminarios los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, los conventos y cualquier otro edificio, construidos para destinar a la administración, propaganda o enseñanza de culto religioso; y los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, que estén poseídos o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas ya sea directamente o través de interpósitas personas. Son interpósitas personas, quienes poseen o administran inmuebles con título simulado, y las personas morales que se hayan constituido con el mismo fin que las anteriores, no importando si en el acta constitutiva se exprese y en las que después de constituidas reciban bienes con dicho objeto.

Considera templos a los edificios abiertos al culto público con autorización de la Secretaría de Gobernación, y cualquier local en que habitualmente y con conocimiento del propietario, se realicen actos de culto público

Asimismo esta ley establece un caso de improcedencia de la acción de nacionalización respecto de algunos bienes que hace referencia el artículo 4°. Establece además que la

acción de nacionalización contra el adquirente de mala fe –de un bien nacionalizable- prescribe en diez años.

En caso de que un bien haya sido nacionalizado y posteriormente salga del dominio de la Nación podrán nacionalizarse nuevamente.

El capítulo segundo, señala las excepciones hechas en el caso de que los embargos, hipotecas y demás derechos reales, reporten un bien nacionalizado.

Además comprende los casos en que un bien mueble que se encuentre en un predio o edificio nacionalizado, pasa a ser propiedad del gobierno Federal

Regula que cesarán de pleno derecho los contratos de arrendamiento y demás cesiones temporales de que hayan sido objeto los bienes nacionalizados al dictarse una sentencia de nacionalización.

A partir del capítulo tercero de esta ley encontramos el fundamento del procedimiento de la Nacionalización y dispone que , el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones de esta Ley, se hará efectivo interviniendo como actor el Ministerio Público.

Si se tiene conocimiento de algún bien nacionalizable, ya sea por denuncia de un particular o por cualquier otro medio, el Ministerio Público Federal solicitará datos del registro Público de la Propiedad, además de recabar todos los informes y documentos necesarios.

Si de acuerdo a los datos recabados se considera que se trata de un bien nacionalizable, el Ministerio Público Federal presentará demanda ante el juzgado de Distrito competente en materia civil.

La fecha de la audiencia de pruebas y alegatos será señalada en el auto admisorio de la demanda.

Se da un término de seis días para la contestación de la demanda.

Es así como esta ley fija el desarrollo del procedimiento de nacionalización en cada una de sus partes.

En los mismos términos puede, señalarse el procedimiento de nacionalización de los bancos privados mexicanos, en el cual, mediante un decreto expropiatorio (D.O. de 1° de septiembre de 1982), el poder ejecutivo mexicano utilizó la palabra nacionalizar, para reservar la actividad bancaria del gobierno federal.

5.3 LOS ESQUILMOS.

Este es un procedimiento muy poco analizado por la doctrina, y se entiende como el procedimiento a través del cual la administración pública puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideran desperdicios. Esto es en aquellos casos en que la basura puede industrializarse mediante la selección de artículos que todavía pueden transformarse y rendir utilidad, como son el desperdicio de metales, de papeles o la transformación de los desperdicios orgánicos en abonos.

Dentro de este aspecto se podría integrar el desperdicio de papel que se genera en todas la oficinas públicas de la Nación con el objeto de reciclarse.

La legislación que reglamenta al respecto es, el reglamento para el servicio de limpia en el Distrito Federal, publicado en el D.O. de 6 de junio de 1941, que señala que la ubicación de los tiraderos de basuras serán fijados por el departamento del Distrito Federal a distancias convenientes de los centros poblados.

En su artículo 17 señala:

“Cuando, por razones de orden económico, las basuras y desperdicios sean aprovechados industrialmente, bien por cuenta de la Administración Pública o por empresas particulares que obtengan

concesiones especiales para el objeto, el aprovechamiento quedará sujeto a las siguientes disposiciones.

- I. Las basuras y desperdicios no podrán permanecer en los lugares que se señalen para su recolección o selección, por un tiempo mayor del que sea necesario, a juicio del Departamento del Distrito Federal;
- II. Las basuras y desperdicios, una vez separada la parte utilizable, la que invariablemente deberá esterilizarse a satisfacción del Departamento del Distrito federal, se someterán a cualquiera de los procedimientos siguientes:
 - A) Conversión en abono agrícola por medio de plantas masticadoras de basuras;
 - B) Depuración biológica en celdas simotérmicas. (Procedimiento Becari);
 - C) Incineración en hornos crematorios especiales.
 - D) Entierro en profundidades no menores de 50 centímetros del nivel del suelo ni mayores de 70 centímetros.

Además menciona que las materias minerales que se encuentren en los desperdicios de basuras, podrán utilizarse, que las materias orgánicas susceptibles de putrefacción sólo podrán ser utilizadas a condición a un tratamiento de desinfección aprobado por la Secretaria de Salud.

Por lo que respecta a las materias orgánicas putrescibles podrán ser utilizadas únicamente con permiso de la autoridad sanitaria correspondiente del departamento de Salubridad Pública.

Anteriormente los esquilmos eran conocidos como los desperdicios de los rastros públicos y los desperdicios de los establecimientos.

Actualmente consiste en aprovechamiento por parte del Estado de la basura reciclables o aprovechable.

5.4 LA REQUISICIÓN.

Esta figura tiene su antecedente en Roma, en donde se reguló que las tropas únicamente podían realizar requisiciones para obtener víveres, ropa, armas y transportes.

La requisición es eminentemente europea, ya que se originó de las necesidades de los ejércitos para su alojamiento y transporte. El beneficiario en la requisición la mayoría de las veces es el Estado y en algunas otras son los particulares cuando hay requisas de alojamiento.

La requisición generalmente no transfiere la propiedad sino el uso y en todos los casos es fijada mediante indemnización que es fijada por la autoridad administrativa. Existen ciertas diferencias de esta figura con la de la expropiación.

- a) La autoridad que ordena la requisición, con fines militares y en caso de guerra, es la Secretaría de Marina o la de la Defensa Nacional.

La expropiación la decreta el Ejecutivo Federal.

- b) El objeto fundamental de la requisición son bienes fungibles a diferencia de la expropiación que la mayoría de las veces son inmuebles y en ocasiones otro tipo de bienes.
- c) La requisición de inmuebles o de muebles, en su caso, sólo implicaría el uso temporal de ellos.
- d) La requisición en cierto casos puede abarcar la prestación de servicios personales, la expropiación no, pero hay que aclarar que aquí en México no pueden ser objeto de requisición servicios personales, los particulares solamente están obligados a prestar ciertos servicios que señala expresamente el artículo 5°

Constitucional, que son el de armas, jurados, cargos concejiles y de elección popular, funciones electorales y censales.

Esta disposición constitucional debe entenderse para efectos militares y no excluye la posibilidad de que, para efectos civiles pueda, en ciertos casos, para hacer frente a las necesidades temporales y excepcionales de interés general, decretarse la requisición administrativa, como en materia de salubridad, en materia forestal o de vías generales de comunicación.

En materia de salud la Ley General de Salud dispone:

"Artículo 181.-. En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la Salud, a reserva de que tales medidas sean también sancionadas por el Presidente de la República".

En materia forestal la Ley Forestal (Diario Oficial del 30 de mayo de 1986) establece:

"Artículo 35.- Los propietarios y poseedores por cualquier título, los pobladores, los administradores y encargados de terrenos forestales, así como los titulares de permisos de aprovechamiento, están obligados a cumplir con las disposiciones de prevención y combate de incendios que fije 'a Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos".

En materia de comunicación la Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O. de 19 de febrero de 1940) dispone:

"Artículo 112.- En caso de guerra internacional, de grave 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 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 avenimiento 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 a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación”.

En caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la Nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna.

En México se ha utilizado la requisa total de algunas empresas que prestan servicios públicos de comunicación como Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, Compañía de Luz y Fuerza, cuando se ha declarado la huelga por sus trabajadores, con el objeto de impedir graves daños o alteración de la vida comunitaria, con motivo de la suspensión de esos servicios y se han expresado opiniones en el sentido de que esto vulnera los derechos de huelga de los trabajadores.

5.5 LA CONFISCACIÓN.

“La confiscación tiene sus antecedentes en Roma; era una pena por la que se privaba de sus bienes a los ciudadanos a los que consideraban proscritos, es decir, fuera de la Ley y privados de sus derechos civiles. Fue muy utilizada la confiscación durante la Edad Media en el sistema feudal.

Durante la revolución francesa se habló de proteger a la propiedad privada de la arbitrariedad y la opresión feudal, y se cambiaron los términos al establecer.

La confiscación ha sido criticada y abolida de casi todos los sistemas jurídicos modernos”.³⁰

³⁰ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. 2 Pág.462

En Argentina el artículo 38 del Código Penal expresa: "La confiscación de bienes queda abolida para siempre en la legislación argentina."

En México, la Constitución federal, en su artículo 22, expresa que queda prohibida entre otras penas la confiscación de bienes aclarando en su segundo párrafo que no 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 una responsabilidad civil, resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109. Es evidente que en estos casos no se trata de privación de bienes de una persona a la que se le declara proscrita, sino de la ejecución en contra de su patrimonio, ya sea de la responsabilidad penal o de deudas de carácter fiscal por impuestos o multas que adeude el causante.

Se estima que el artículo 24, inciso 8, del Código Penal para el Distrito Federal que hace referencia a la confiscación no se ajusta a los términos de la Constitución.

Mencionamos el siguiente criterio jurisprudencial para ejemplificar un caso de confiscación:

"INSTRUMENTOS Y OBJETOS DEL DELITO, PERDIDA DE LOS (LEGISLACIÓN FORESTAL) No es cierto que se vulnere la garantía establecida en el artículo 5° de la Carta Magna al perderse a favor del Estado Federal el camión y la leña recogidos porque el artículo 6° del decreto que formó la Ley Forestal publicado en el Diario Oficial del 11 de enero de 1952, dispone que los productos, instrumentos, objetos, equipos de toda índole y vehículos empleados en la comisión de delitos, se recogerán por la autoridad y se declarará administrativamente la pérdida de ellos a favor de la Nación, y procederá la Secretaría de Agricultura y Ganadería a su remate en la forma y términos que establezca el reglamento. Y por cuanto a la inhabilitación decretada por la responsable para obtener permisos de aprovechamiento, concesiones de explotación forestal o ambos, el propio artículo 5° del decreto la establece claramente y en consecuencia la responsable, al inhabilitar al quejoso, lo hizo por mandato de la Ley en vigor, sin que sea atendible la consideración de que la pérdida a favor del Estado del

camión y la leña que lleva consigo sea una confiscación prohibida por el artículo 22 de Constitución Política de la República. Porque es diferente la pérdida de los instrumentos del delito o de aquellos con que se intente cometer de lo que en estricto derecho es la confiscación que es el total secuestro de los bienes de una persona.

Amparo directo 6198/54. Felipe Quiroz Carrillo, 7 de Agosto de 1957. 5 votos. Ponente: Rodolfo Chávez".³¹

³¹ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. 2. Pág. 463

CAPITULO IV

REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

El procedimiento expropiatorio se encuentra regulado en nuestro país por la Constitución Política y por la Ley de Expropiación. Para el estudio del régimen jurídico estudiaremos a estas dos legislaciones por separado.

1. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO.

Para poder analizar la Constitución vigente es necesario considerar las Constituciones anteriores, para comprender de manera un poco más sencilla todos los cambios que han surgido en materia de expropiación.

1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824 ESTABLECE:

Artículo 122: "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 podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno".

Aquí ya destacan las dos premisas del acto expropiatorio, que son:

1. Conocida utilidad general e
2. Indemnización.

1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857 ESTABLECE:

Artículo 27: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

“La Ley determinará la autoridad que deba hacer la Expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse”.

Como es de observarse en esta Constitución se modifican algunas palabras de la anterior como son:

1. Utilidad general por utilidad pública. Y
2. A la palabra indemnización se le antepone la palabra previa

1.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1917 :

Artículo 27, Párrafo II, establece:

“ Las Expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

En este párrafo destaca que hubo una modificación en la palabra de la Constitución anterior que era “previa” por “mediante” de la Constitución vigente modificación que desde nuestro particular punto de vista consideramos que permite a la autoridad expropiante un lapso mayor para poder realizar el pago de la indemnización.

Claro esta que si el sentido de la palabra mediante que se le da en este artículo es el mismo que se le da en el artículo 14 también constitucional, en el cual se considera que la palabra mediante significa, un elemento previo al acto de privación. En efecto la palabra “mediante” utilizada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, es sinónima de una expresión “por medio de”.³²

³² Burgoa Ignacio Op.Cit. Pág. 554.

Es evidente que ambos artículos constitucionales tratan de que la privación que se menciona y se reglamenta en cada uno de ellos, sea de alguna manera justificada por un medio legal para poder apropiarse de algo, en el caso del artículo 27 mediante "indemnización" y en el caso del artículo 14 " mediante "juicio", es decir, requisito sin el cual no procede tal privación que mencionan dichos artículos, por lo que es obvio que ese requisito de procedencia debe ser anterior al acto privativo y si no es así cuando menos un acto complementario, que se de a la par de la privación o cuando menos inmediatamente después, como acto seguido. Pero la Ley de Expropiación (de 25 de noviembre de 1936), la cual viene a despejar muchas de las dudas que no se pueden subsanar con la simple interpretación de la Constitución, al respecto señala un término de un año para que tenga lugar la Indemnización, el cual comentaremos posteriormente.

El citado artículo 27 en su fracción sexta, párrafo II, establece:

" 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 declaratoria 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 que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas".

La Constitución de 1857 no determinaba las autoridades que deberían intervenir en el procedimiento, pues dicho artículo 27 se limitaba a expresar como ya se indicó, 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 competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

La Constitución de 1917 vino a precisar cuáles son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación,

En la fracción VI, párrafo II el artículo 27 señala que:

Corresponde al poder legislativo hacer la determinación de la existencia de la causa de utilidad pública por la que procede expropiar, cuando señala que " las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

Por otro lado señala que corresponde a la autoridad administrativa (poder ejecutivo), la declaración concreta de que existe una causa de utilidad pública prevista por la Ley, y decretar que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer la utilidad determinada.

Sin embargo la Constitución no nos señala expresamente qué autoridad será la encargada de ejecutar la expropiación, es decir la que deberá llevar al cabo la privación de la posesión del bien al particular y apropiar dicho bien a favor del Estado.

Con motivo de esa omisión de especificar que autoridad deberá desempeñar tal ejecución y a falta de declaración expresa han surgido dos criterios encontrados:

El primero parte de la hipótesis de que la autoridad judicial no debe de intervenir en la ejecución de la expropiación que se deriva de la fracción VI del artículo en comento que señala " el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial.

Es claro que por exclusión ninguna otra parte del procedimiento podrá ser materia de resolución judicial y que el único aspecto en que tendrá intervención la autoridad Judicial será para determinar o

rectificar el valor asignado al bien expropiado, sin necesidad de intervenir en otra fase del procedimiento.

El otro criterio se basa en que la autoridad Judicial debe participar en la ejecución del acto expropiatorio, partiendo de la base de lo que establece el artículo 27 en su fracción VI, párrafo III, que señala:

“ El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por procedimiento judicial”

Como se entiende que el acto expropiatorio constituye una de las acciones que corresponden a la Nación en virtud del artículo 27, lo cual obliga a recurrir a la autoridad Judicial”³³

Para dirimir tal diversificación de criterios la Ley de Expropiación en sus Artículos 3, 7 y 8, señala que la autoridad administrativa tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio (artículo 3), que la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien, si no se hizo valer recurso administrativo de revocación (artículo 7) y que el Ejecutivo federal hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación (artículo 8).

De esta manera se soluciona la confusión que surgió en torno a los criterios vertidos en donde se establece la interrogante de qué autoridad es la facultada para ejecutar el acto expropiatorio es decir, apropiarse del bien objeto de la expropiación. Por lo que ahora ha quedado claro que es la autoridad administrativa la que debe realizar tal acto, desde que se emite el decreto hasta la ocupación del bien expropiado.

³³ Fraga Gabino. Op.Cit. Pág. 379

2. LA LEY DE EXPROPIACIÓN DE 1936.

La Ley de Expropiación fue promulgada el 23 de Noviembre de 1936 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1936.

La Ley de Expropiación de 1936 en su texto original ya se constituía de 21 artículos, en realidad la Ley de Expropiación ha sufrido muy pocos cambios en relación con el texto original.

Con motivo de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fueron reformados los artículos 3°, 4°, 5°, 9°, 10, 20 y 21 de la Ley de Expropiación, para ajustarlos al mencionado tratado, según decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de diciembre de 1993.

Entre los cambios importantes se pueden mencionar:

En el artículo 5° se establece la facultad de los propietarios afectados para interponer dentro de los quince días hábiles siguientes al decreto de expropiación recurso administrativo de revocación.

En su artículo 9° se aclara el derecho de reversión con que cuenta el afectado en caso de que en un plazo de cinco años el bien expropiado no se hubiere destinado al fin que dio causa a la declaración respectiva, el propietario podrá solicitar la reversión respectiva y la autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, aclara también que ese derecho prescribe en dos años a partir de que sea exigible y además que el propietario deberá devolver la totalidad o la parte de la indemnización que le hubiese sido pagada.

En el artículo 20, el término para el pago de la indemnización anteriormente era de diez años, que ha sido modificado y actualmente es de un año. Desde mi opinión este ha sido uno de los cambios mas determinantes de esta ley, puesto que considero que es muy benéfico para el gobernado afectado ya que anteriormente la autoridad expropiante contaba con diez años para pagar la indemnización por el bien expropiado, lapso de tiempo que es exageradamente extenso, por que al gobernado se le desapodera inmediatamente del bien, sin recibir contraprestación alguna y si esa persona afectada no tiene ningún otro

patrimonio quedaría coloquialmente hablando, "en la calle". Ahora el tiempo se reduce a un año, que consideramos es más aceptable que el anterior, pero que aún así consideramos un tiempo demasiado largo, ya mencionamos anteriormente el término "mediante indemnización" desde nuestra perspectiva debe ser un acto a la par de otro, es decir de mane:a conjunta, como sería en una compraventa, ya que además en este caso, es conocida la Expropiación como una compraventa forzosa.

En su artículo 21 la Ley de Expropiación declara que " 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 Federal. Y que la aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por lo tratados internacionales de que México sea parte y en su caso en los acuerdos arbitrales que se celebren"³⁴.

Comentaré esta Ley para explicar algunos criterios personales en cuanto a su contenido y posteriormente la transcribo en el capítulo de anexos para que cada quien forme su respectivo criterio con conforme a ella.

Partiendo de principio a fin el artículo 1° , nos determina las causas de utilidad pública, es decir las razones por las que se puede originar un procedimiento expropiatorio, donde se enumeran los casos considerados por esta ley, como una utilidad pública.

En su artículo 2° esta ley nos indica que una vez que haya sido declarada por el Ejecutivo federal la razón por la que deba originarse el acto de autoridad, se procederá a la ocupación del bien expropiado para los fines del Estado o interés colectivo.

El artículo 3° determina qué autoridades son las facultadas para tramitar el expediente de expropiación y que el Ejecutivo será el que haga la declaratoria mediante un decreto. Estas autoridades son la secretaria de estado, el departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal según corresponda.

³⁴ Romero Acosta Miguel, Op. Cit. 1.Pág. 612

El artículo 4° nos habla que dicho decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y que deberá notificarse personalmente o publicarse por segunda vez si se desconoce el domicilio.

Los artículos 5°, 6° y 7° establecen el término en que se podrá interponer el recurso Administrativo de revocación que es de quince días hábiles a partir de la notificación, la autoridad competente para conocer del recurso que será aquella que haya tramitado el expediente de expropiación, y las consecuencias de no hacer valer dicho recurso o que este haya sido resuelto contrario a las pretensiones del afectado, que serían la ocupación inmediata del bien que se trate.

El artículo 8° nos señala tres casos específicos en los que el recurso de revocación es inoperante en cuanto a la suspensión de la ocupación del bien o bienes de que se trate los cuales serían:

1. Satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores.
2. La defensa nacional o mantenimiento de la paz pública.
3. Evitar la destrucción de los elementos naturales y daños de la propiedad en perjuicio de la colectividad.

El artículo 9° nos hace referencia al derecho de reversión, es decir al derecho que tiene todo gobernado que ha sido afectado por un procedimiento expropiatorio y por lo mismo desapoderado de su propiedad de pedir que si el bien que se le ha expropiado no ha sido utilizado dentro del término de cinco años para el fin que motivó la expropiación, se le devuelva total o parcialmente por la autoridad que haya tramitado el expediente.

El gobernado afectado deberá devolver la parte de indemnización que le hubiere sido cubierta.

El plazo para ejercer este derecho es de dos años a partir de que sea exigible.

El artículo 10° menciona que el valor de la indemnización de el bien expropiado será equivalente al valor comercial y en ningún

caso podrá ser inferior al que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, tratándose de bienes inmuebles.

El artículo 11° establece que cuando exista controversia por el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez que corresponda, el cual fijará a las partes un término de tres días para designar peritos, apercibidos que de no hacerlo, lo hará el juez por rebeldía, deberán también designar de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia.

El artículo 12° advierte que no procede recurso alguno en contra del auto del juez, en el que designa peritos.

El artículo 13° dice que en caso de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos se hará una nueva designación dentro del término de tres días.

El artículo 14° se refiere a los honorarios de cada perito que deberán cubrirse por la parte que los nombre y los del tercero por ambas.

El artículo 15° ordena a los peritos un plazo de quince días para rendir dictamen.

El artículo 16° señala que si los peritos están de acuerdo con la fijación del valor de las mejoras o deterioros, el juez fijará el monto de la indemnización, en caso de inconformidad llamará al tercero que rendirá su dictamen en un plazo que no exceda de treinta días, y con vista de los dictámenes el juez resolverá dentro del término de diez días.

El artículo 17° advierte que contra la resolución que fije el monto de la indemnización, no habrá lugar a ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura que deberá ser firmada por el interesado y en caso de rebeldía por el juez.

En su artículo 18° nos dice que si la ocupación es temporal, el monto de la indemnización queda a juicio de peritos y resolución judicial y lo mismo opera en caso de limitación de dominio.

El artículo 19° considero que es de suma importancia y nos menciona que la indemnización será pagada por el Estado al momento de que la cosa expropiada pase a su patrimonio, y que si la cosa expropiada pasa a persona distinta del Estado será ésta la que pague. Lo cual se aplicará en caso de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio. Es evidente que de acuerdo a este artículo la indemnización deberá ser un acto seguido al acto de traslado de dominio.

En su artículo 20° esta ley determina el termino para pagar la indemnización el cual es de un año a partir de la declaratoria de expropiación y que deberá ser en moneda nacional, sin perjuicio de que convenga el pago en especie, este artículo desde mi perspectiva contraviene de cierta manera al articulo anterior, que establece que la indemnización deberá pagarse al momento de que la cosa expropiada pasa al patrimonio del Estado, pero que pasa si el traslado de dominio ya se efectuó antes del año, como señala la hipótesis del artículo anterior, tendrá el afectado que esperar un año aunque dicha traslación de dominio fuere inmediata al decreto Expropiatorio, por así facultar la Ley al Estado. Lo cual es considerado desde mi perspectiva, como injusto debido a que el Estado en ese momento ya se encuentra haciendo uso del bien expropiado y mientras tanto llega la indemnización, considero que se debería pagar una cantidad de dinero mensualmente al particular afectado por concepto de arrendamiento.

El articulo 20° bis faculta al jefe de gobierno del Distrito Federal, para declarar la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio para lograr un fin, competencia de gobierno local del Distrito federal.

La dependencia encargada para tramitar el expediente será señalada por la Ley Orgánica de la Administración pública federal y tal dependencia será la que conozca y resuelva el recurso de revocación, en su caso.

En su artículo 21° determina el carácter Federal de la Ley, en caso de pretender alcanzar un fin competencia de la federación y el carácter local para el Distrito Federal.

Establece también que la citada Ley se aplicará sin contravenir a lo dispuesto por los tratados internacionales de que México es parte, así como de los Acuerdos Arbitrales.

3. LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN EN ADICIÓN A LA LEY DE EXPROPIACIÓN Y LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS.

"Las leyes que a continuación se mencionan pueden aplicarse de manera complementaria:

- a) Ley de las Vías Generales de Comunicación: artículo 21.
- b) Ley Federal de Aguas: artículos 2° y 3°.
- c) Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional: artículos 146-157.
- d) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo de Petróleo: artículo 3°.
- e) Ley Federal de la Reforma Agraria : artículos 112-127; 343-349.
- f) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 27, fracción XIX.
- g) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: Artículo 36, fracciones XXII y XXIII.
- h) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: artículo 39.
- i) Ley General de Asentamientos Humanos: artículos 49, 53, 54 y 55.
- j) Código Civil para el Distrito Federal: artículos 831-836. sin embargo al promulgarse el 25 de Noviembre de 1936 la Ley de Expropiación, consideramos que estas disposiciones referentes

a la misma materia y reguladas por el código civil, fueron derogadas por la mencionada Ley de Expropiación, en virtud de que se trata de una ley especial y en cambio el código civil es una ley general.

- k) Código Federal de Procedimientos Civiles: artículos 521-529.
- l) Ley de Invencciones y Marcas: artículos 63 y 64.
- m) Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de minas: artículo 84 punto 7".³⁵

³⁵ Acosta Romero Miguel 1. Op. Cit. Pág. 445

CAPITULO V

ELEMENTOS DEL ACTO EXPROPIATORIO

Para que el acto expropiatorio se lleve a cabo es necesario, que se reúnan ciertos elementos que son necesarios e indispensables para la existencia del acto expropiatorio.

"Los elementos que conforman el acto expropiatorio son cinco:

1. El fin que determina la expropiación, que se identifica como utilidad pública.
2. Los sujetos Expropiante, Expropiado y el Beneficiario.
3. El bien objeto de la Expropiación
4. La indemnización y.
5. El Procedimiento para decretar la expropiación"³⁶.

1. LA UTILIDAD PUBLICA, FIN QUE DE DETERMINA LA EXPROPIACIÓN.

"El fin que justifica a el acto expropiatorio lo constituye la Utilidad Pública

Como establece el artículo 27 Constitucional, segundo párrafo, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Pero no define ni establece los casos de utilidad pública y deja en manos del legislador la facultad de determinar un caso de utilidad publica lo cual puede ser un poco riesgoso desde nuestra perspectiva, la ley que señala algunos casos es la de expropiación.

³⁶ Acosta Romero Miguel 2. Op. Cit. Pág. 601.

Se puede definir a la utilidad pública como un bien o servicio que satisfaga las necesidades o requerimientos de un sector representativo de la población y que el Estado lo considere como primordial.

Nuestra Ley de Expropiación en su artículo primero, que ya mencionamos en el capítulo anterior enumera las causas de utilidad pública, dentro de las cuales pueden incluirse otras que mencionen la legislación aplicable, en adición a la Ley de Expropiación, que se señala en el capítulo de anexos y otras que sirvan para satisfacer o cubrir las necesidades de la administración pública.

En resumen y para no repetir todas y cada una de las causas que señala el artículo primero de la citada Ley de Expropiación, podemos decir que habrá utilidad pública cuando haya necesidad de:

a) Servicios Públicos,

Aquí se contempla, cómo la organización de la actividad de la administración pública tendiente a satisfacer de manera permanente, adecuada y continua las necesidades materiales o culturales de la población. Por ejemplo, transporte público, educación y salubridad.

b) Caminos y Puentes;

Quedan comprendidos todo tipo de caminos, autopistas, carreteras, vías férreas, terracerías, brechas, calles, avenidas, calzadas entre otras, y los puentes.

c) Parques;

Incluye jardines, plazas, parques nacionales, parques recreativos.

d) Embellecimiento y saneamiento de las poblaciones.

En este punto deben observarse las cuestiones de urbanismo y protección ambiental, que son demasiado importantes en la actualidad debido al alto crecimiento demográfico, que se observa, mas importantes que el toque de estética que en algunas regiones es obligatorio respetar.

e) Conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica;

En cuanto a los lugares de belleza panorámica nos referimos a los sitios denominados de reserva ecológica y protección al ambiente, es

decir, patrimonio natural y en cuanto a los históricos y artísticos a los museos, zonas arqueológicas y demás patrimonio cultural.

f) Guerra exterior o interior;

Esto es en caso de conflicto armado interior o con alguna potencia extranjera, pero en este caso opera la requisita que la propia Ley de 1936, reconoce.

g) Abastecimiento de artículos de consumo necesario;

Consiste en asegurar la adecuada distribución de alimentos preferentemente, ha sido una preocupación del legislador mexicano.

h) Impedir incendios plagas e inundaciones;

En este rubro se pretende impedir o controlar los efectos de cualquier tipo de calamidad pública.

i) Conservación de elementos naturales explotables;

Esta causal tiene como objetivo primordial cuidar el aprovechamiento de energéticos y otros recursos naturales.

j) Distribución de la riqueza, y

Lograr una mejor distribución de riqueza, expresión que parece propia del régimen populista, pero está muy alejada de algún tinte socialista.

k) Empresas de beneficio general.

Esta causa de utilidad pública, al igual que las anteriores, se encuentra dentro de aquellas que solo son concebibles dentro de un sistema social de derecho, en el que el poder público no puede sustraerse a la dinámica de los tiempos y las carencias de las mayorías. Esta causal ha sido valioso instrumento de la administración pública. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que no hay utilidad pública en este supuesto.

"Como se indicó existen otras causales de utilidad pública además de las señaladas por la Ley de Expropiación que comprenden prácticamente todas las previstas en otras leyes, como el Código Civil para el Distrito Federal, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de la Reforma Agraria, entre otras".³⁷

³⁷ Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. Pág. 56.

Ahora, es importante señalar que no basta con la existencia de esa causa de utilidad para que se origine un procedimiento expropiatorio, sino que se requiere que además de que dicha causa sea determinada por las leyes de la federación y de los estados, y sea declarada por la Autoridad Administrativa, esto se explica a continuación

2. LOS SUJETOS.

Como hemos mencionado, los sujetos que intervienen en el acto expropiatorio son tres: el expropiante, el expropiado y el beneficiario.

2.1 EL EXPROPIANTE O SUJETO ACTIVO:

Éste siempre es el Estado y se manifiesta a través de la federación y las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal.

La manera en que actúa el sujeto activo o expropiante la explicamos así:

En un principio encontramos que la Constitución de 1857; Constitución anterior a la actual, como ya lo hemos señalado anteriormente, no nos precisa las autoridades que deberían intervenir en el acto expropiatorio, ya que solamente disponía que la propiedad sólo podría ser ocupada por causa de utilidad pública y mediante indemnización; es decir, dejando a las leyes secundarias la determinación de las autoridades competentes para desarrollar los múltiples actos que atañen a la expropiación.

Sin embargo nuestra actual Carta Magna subsana esta deficiencia, ya que el artículo 27 en el segundo párrafo de la fracción VI, le da injerencia sucesiva a los tres poderes constitucionales, es decir, al poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial, ya que establece:

Artículo 27 Constitucional Fracción VI, párrafo segundo: “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...”

Este mandato, a que hace mención el párrafo segundo puede ser de carácter federal, cuando los objetivos que se busquen cumplir con el acto expropiatorio corresponda realizarlos a la federación de acuerdo a su competencia constitucional, y será de carácter local cuando los fines perseguidos corresponda satisfacerlos a las entidades federativas de acuerdo con su competencia constitucional.

Encontramos que la participación del poder Legislativo se traduce en la expedición de la leyes que señalen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de propiedad privada.

Por otra parte el poder ejecutivo tiene injerencia mediante la declaratoria de dicha causa de utilidad pública.

Y por ultimo el poder judicial también participa en caso de controversia en cuanto al valor por causa de alguna mejora o deterioro que haya sufrido el bien.

Es decir la participación del sujeto activo se establece en tres momentos diferentes:

El primero surge cuando el poder legislativo, sea de la federación o de los estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, determina en forma general los casos de utilidad pública por los cuales puede ser expropiada la propiedad privada.

El segundo cuando el órgano administrativo ya sea la Secretaría de Estado, departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación. Y el Ejecutivo ya sea estatal o federal hará la declaratoria respectiva mediante la emisión de un decreto expropiatorio.

El tercer momento incluye a la participación del poder judicial, que será el encargado de emitir resolución respecto a la controversia que surja en cuanto al demérito o exceso de valor del bien expropiado debido a las mejoras o deterioros que la propiedad hubiere sufrido con posterioridad a la asignación del valor fiscal, así como el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del artículo 27, esto lo encontramos fundamentado en el párrafo II Y III de la fracción VI del artículo en comento que señala: párrafo II "El

exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial" y párrafo III señala: " El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero, dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".³⁸

2.3 EL EXPROPIADO O SUJETO PASIVO.

Tendrán este carácter, los particulares, sean personas físicas o colectivas, que sean titulares del bien expropiado, los cuales podrán ser capaces o incapaces, e inclusive a aquellos propietarios cuyo nombre o domicilio se ignore.

2.2 EL BENEFICIARIO.

"El beneficiario o beneficiarios podrán ser la federación, los Estados, los municipios, el Distrito Federal, o bien otras personas, como puede ser un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal, los ejidos en materia de expropiación agraria, o inclusive particulares concesionados".³⁹

³⁸ Artículo 27 Constitucional, fracción sexta párrafos II y III.

³⁹ Luna Carrasco Juan R. Op. Cit, Pág. 87

3. EL BIEN OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN.

Como principio general, debemos indicar que el bien que se expropia debe ser de propiedad privada, no es posible expropiar bienes de dominio público.

No se pueden expropiar ni los bienes de dominio público, ni tampoco el dinero. Pues sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero. En términos generales los bienes de propiedad privada que pueden ser objeto de expropiación son todos, excepto el dinero.

La mayoría de los autores señalan que los bienes que fundamentalmente se expropiaban son los inmuebles, que son los más frecuentes, pero también se pueden expropiar bienes muebles y derechos, como el uso, usufructo, habitación, el de patentes para industrializar determinado producto que sea de interés para el Estado o el derecho de autor que sirve para ampliar el acervo cultural de sus habitantes.

“Esta aseveración parte de que la Constitución en su artículo 27 no sólo regula a los bienes inmuebles sino que abarca a la propiedad en general, cualquiera que esta sea, desde el dominio directo de la nación y la propiedad originaria hasta la propiedad privada, es decir si regula todos estos aspectos de la propiedad, ésta se puede manifestar en bienes muebles, inmuebles o derechos, siempre que no sean bienes de dominio público”.⁴⁰

“Podemos concluir que pueden ser objeto de expropiación todos los bienes susceptibles del derecho de propiedad, sean muebles, inmuebles o derechos como los de invención o de autor entre otros, pertenecientes a la propiedad privada, excluyendo el dinero y los de dominio público, en virtud de que ya están afectados directa o indirectamente a la utilidad pública y por lo tanto la expropiación no tendría razón de ser”.⁴¹

⁴⁰ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. 1 Pág. 606.

⁴¹ Carrasco Luna Juan R. Op. Cit. Pág. 88.

4. LA INDEMNIZACIÓN.

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 no tiene señalado un valor fiscal.

La Constitución de 1857, como hemos señalado, establece que la propiedad personal no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. El artículo 27 de la Constitución vigente ya no utiliza la palabra previa, sino que la substituyó por la palabra mediante lo cual ha sido materia de una gran discusión por parte de la doctrina.

“El dilema consiste en qué debemos entender por la palabra “mediante”; algunos tratadistas señalan que es algo “correlativo” a la expropiación, otros opinan que debe entenderse como “previa” y otros más señalan que serán las leyes secundarias las que determinen los plazos prudentes para que el Estado pague la indemnización”.⁴²

Desde una perspectiva personal la palabra mediante debe entenderse en el mismo sentido que se da en el artículo 14 constitucional, es decir previo al acto de afectación, ya que en ambos artículos constitucionales se pretende proteger una privación o afectación al derecho o garantía de propiedad.

Al respecto encontramos la siguiente tesis jurisprudencial:

“Indemnización en caso de expropiación. Tesis 390, 2ª sala :

“ como la indemnización en caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 constitucional una garantía, para que esta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada sino en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo y de una manera que permite al expropiado, disfrutar de ella por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías”.⁴³

⁴² Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 608.

⁴³ Serra Rojas Andres. Op.Cit. Pág. 448.

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

Esto nos señala que el precio de la indemnización lo determinará el valor catastral o fiscal que se encuentre establecido en las oficinas catastrales y que en caso de alguna diferencia o controversia en cuanto al valor del bien expropiado, será la autoridad judicial la que determine éste, ya sea por haber sufrido el bien una mejora o deterioro, posterior a la determinación del valor fiscal o de que no exista registrado valor alguno en dichas oficinas.

Por su parte la Ley de Expropiación en su artículo 10° establece que: " El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras".

Y el artículo 11° de la misma ley nos señala para complementar lo anterior que: " Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el termino de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquellos no lo hacen. 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".

En cuanto al plazo para el pago de la indemnización, la Constitución es omisa en ese sentido, pero la Ley de Expropiación, señala al respecto en su artículo 19 " El importe de la indemnización

será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

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

En su artículo 20 la Ley en comento señala: “La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional sin perjuicio de que se convenga su pago en especie”.

En la práctica, opera la Comisión de Avalúos de Bienes nacionales, la que auxiliándose de instituciones bancarias determina el monto o las bases para fijar el importe de la indemnización, usualmente muy superior al valor catastral de que habla la Ley Suprema, y además señala que la indemnización no puede ser mas baja que este valor.

“En cuanto al plazo para pagar, si la Ley permite un año, en nuestra realidad dicho pago debe ocurrir normalmente en un plazo menor. En efecto la indemnización, debido a razones presupuestales, debe ser cubierto dentro del ejercicio financiero en el cual se llevó al cabo el procedimiento expropiatorio; ya que durante el mismo debe ejercerse la partida presupuestaria de pago de indemnizaciones; curiosamente, es por negligencia o fallas en los particulares en demostrar su derecho que la secretaría o departamento de estado correspondiente no paga oportunamente la indemnización”.⁴⁴

⁴⁴ Martines Morales Rafael. I. Op. Cit. Pág. 59.

5. EL PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR LA EXPROPIACIÓN.

La expropiación se efectúa a través de un decreto del presidente de la República, que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y deberá hacerse con el refrendo de los secretarios de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Hacienda y Crédito Público y de la dependencia directamente involucrada en el acto.

Para poder comprender lo que es un decreto a continuación lo definimos:

“En términos generales, el decreto es una orden emitida por una autoridad dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto.

En algunos países, el decreto, además de ser estudiado con una serie de variantes, se considera como una norma jurídica de un rango inferior a la Ley”.⁴⁵

Como todo acto administrativo y de conformidad con nuestro sistema constitucional ese decreto debe estar debidamente fundado y motivado, deberá publicarse por segunda vez, en el Diario Oficial, si se desconociera el domicilio o nombre del particular afectado. Esa segunda publicación suele efectuarse en tiempos muy variados: ocho días, tres días o hasta meses, debido a que la Ley es omisa en ese sentido.

También deberá existir un decreto presidencial con los mismos requisitos antes señalados, para declarar de utilidad pública determinada acción concreta gubernamental, y en virtud de lo cual va a proceder la expropiación, es decir, adecuar el caso particular a la hipótesis legal.

Esta declaratoria de utilidad pública, que en nuestra opinión debe ser un acto distinto y previo al de la expropiación, suele incluirse en el mismo decreto de expropiación de tal manera que el decreto

⁴⁵ Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2°. Cursos. Ed. Oxford.- Cuarta Ed.- México 2000.- Pág. 315

presidencial se refiere a tres cosas: la declaratoria de utilidad pública, la expropiación y la incorporación del bien al dominio público.

Si bien en el procedimiento expropiatorio no se respeta la garantía previa de audiencia y es improcedente la suspensión en materia de amparo, la necesidad de integrar el expediente en la oficina que lo efectúa ha sido considerada por la autoridad judicial mexicana como una obligación".⁴⁶

Para fundamentar lo anteriormente expuesto mencionaremos los siguientes criterios constitucionales:

La garantía previa de audiencia no rige en materia de expropiación:

" en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, por que ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Constitución". Tesis jurisprudencial número 97, Jur. 1917-65, 2ª Sala.

Improcedencia de la suspensión tratándose de la expropiación:

"contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictada en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares con la ejecución de actos de la naturaleza indicada". Tesis Jurisprudencial número 95, Jur. 1917-65, 2ª sala.

Cabe señalar que existe una tesis jurisprudencial la cual señalamos posteriormente, que establece una excepción, en la que si se concede la suspensión.

El particular afectado puede interponer recurso administrativo de Revocación, el cual será analizado en el siguiente capítulo, el cual deberá ser agotado para poder recurrir a otro medio de defensa que sería el Juicio de Amparo Indirecto, y goza asimismo del derecho de reversión, medios de defensa que serán materia de estudio en el siguiente capítulo.

⁴⁶ Martínez Morales Rafael I. 1 Op. Cit. Pág. 57.

CAPITULO VI

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO, POSIBLES SUPUESTOS.

"El procedimiento expropiatorio en términos generales se puede dividir en fases como se maneja a continuación:

- a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública.
- b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción en su primera fase es unilateral y sin mediar audiencia del expropiado;
- c) La segunda fase se inicia con el decreto de expropiación que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al sujeto expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad;
- d) Entre la observancia de varios requisitos legales resalta la indemnización, sin la cual no podrá ser expropiación sino confiscación".⁴⁷

La expropiación tiene su fuente exclusiva en la Constitución, de tal manera que si ésta no la previniese, aquélla no sería válida pues su institución no es objeto de la legislación secundaria".⁴⁸

Existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres poderes constitucionales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, lo cual ya se ha explicado en el capítulo anterior.

El régimen jurídico a que está sometida la actividad Expropiatoria concurren los principios de constitucionalidad y de legalidad en sentido estricto.

⁴⁷ Serra Rojas Andres. Op. Cit. Pág. 431.

⁴⁸ Burgoa Ignacio. Op.Cit. Pág. 478.

El primero se traduce en la circunstancia de que sólo la ley suprema puede autorizar la expropiación como limitación a la propiedad particular mediante las condiciones y requisitos que fija (utilidad pública e indemnización). El principio de Legalidad se manifiesta en el hecho de que no obstante que la ley fundamental autoriza la expropiación, las autoridades estatales están impedidas para llevar al cabo cualquier acto expropiatorio, si no se basan en una Ley ordinaria (federal o local, según sea el caso), que establezca las causas de utilidad pública.

Los principios de constitucionalidad y de legalidad que caracterizan al régimen jurídico al cual está sometida la conducta expropiatoria del estado se encuentran consignados expresamente en la ley suprema al establecer en primer lugar, a modo de declaración general, que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización (párrafo segundo del artículo 27) principio de constitucionalidad y en segundo término " que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente" (fracción sexta), principio de legalidad.

Estos dos principios además, han sido reconocidos por la Suprema Corte al afirmar ésta que: "La Constitución General, con el objeto de prevenir 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 que sean 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 la Ley (poder Legislativo) que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa Ley decida en cada caso si existe o no esa necesidad para que se verifique la expropiación. Llevada al cabo sin se que se cumplan las formalidades, importa una violación de garantías.

La intervención del poder ejecutivo, local o federal, en materia de expropiación, consiste en la declaración concreta de cuando procede,

en caso determinado, la expropiación de un bien o su ocupación temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria, todo ello de acuerdo con la ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente.

La autoridad administrativa se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales constitucionales y legales que regulan la actuación expropiatoria del Estado, ejecutando los actos concretos jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación y de conformidad con el artículo 7° de la Ley de Expropiación será la encargada de ejecutar la expropiación.

“Todo esto se establece, sin que prevenga ni la audiencia previa de los afectados, ni la intervención de la autoridad Judicial (poder Judicial). La competencia de esta última, como ya se ha mencionado se reduce a fijar el exceso de valor o demérito, posteriores a la asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o a la fijación del valor cuando no se encuentre fijado en las oficinas rentísticas.

Por ultimo la injerencia del Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por la declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (El Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de este, en los términos indicados con antelación. Claro está que exigua intervención del Poder Judicial en materia de Expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisdicción Federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten a través del juicio de amparo que se entable en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de expropiación y sus consecuencias”.⁴⁹

El procedimiento expropiatorio instituido por la Ley vigente, de 1936, se regula por los artículos 1° en relación con el 3°, 4°, 7° y 10°, que establecen las bases para llevar al cabo el procedimiento donde: el Ejecutivo Federal, tanto cuando se trate de materia federal como local por lo que respecta al Distrito Federal, se encarga previamente, por conducto del Departamento Administrativo o Secretaría de Estado que

⁴⁹ Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pag. 479.

corresponda, de formular un estudio acerca de si el bien que se pretende expropiar u ocupar temporalmente en cuanto a su dominio, efectivamente es útil para satisfacer una necesidad pública (utilidad pública) existente (artículo 1° de la Ley de Expropiación).

En caso de que la utilidad se constate, el Ejecutivo de la Unión a través de la autoridad administrativa que sea competente de acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado, hace la declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio respecto de un determinado bien,. Declaración que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación (artículos. 3 y 4 de la ley de expropiación). Esta publicación surte efectos de notificación del decreto expropiatorio, si se ignora el domicilio del afectado, es decir si no está señalado ante la autoridad que haya substanciado el expediente de expropiación, pues en caso contrario dicho decreto debe notificarse personalmente.

Si el propietario afectado no estuviere conforme con la declaración mencionada en cualquiera de sus tres fases, tiene derecho de interponer dentro de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la citada declaración, el recurso administrativo de revocación contra ésta, el cual se deducirá ante la secretaría de Estado, Departamento Administrativo o del Distrito Federal, que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio (arts. 5 y 6 de la indicada Ley de Expropiación).

Por su parte el artículo 7 de la ley de expropiación dispone: "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5°, o en caso de que este haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

Dicho recurso suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, por regla general, salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores; del abastecimiento de ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario; de procedimientos para combatir o impedir

epidemias, epizootias, plagas, incendios u otras calamidades públicas; obtener los medios empleados para la defensa nacional o el mantenimiento de la paz pública y evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad privada pueda sufrir en perjuicio de la colectividad (art. 8 de la Ley de expropiación en relación con las fracciones V, VI y X del artículo primero de ese ordenamiento; pues en todos estos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación (Art. 8 Ley de Expropiación).

“De acuerdo con lo establecido con el artículo 9 de la Ley de Expropiación, la autoridad tiene un plazo máximo de cinco años para destinar el bien expropiado a la causa de utilidad pública que dio origen a la expropiación, en caso contrario, el propietario afectado en un lapso de dos años, a partir de que sea exigible ese derecho, podrá demandar la reversión del bien en virtud de que no se cumplió con el contenido del decreto expropiatorio, plazo que deberá computarse a partir de la notificación personal o de la segunda publicación si se desconoce nombre o domicilio como se hace referencia en párrafos anteriores”.⁵⁰

En caso de que el particular afectado solicite fundamentalmente la reversión de la expropiación, el bien expropiado regresará a manos de éste, ya sea total o parcialmente y se podrá solicitar el pago de los daños y perjuicios correspondientes.

La autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud y en caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta”.⁵¹

Con fundamento en los artículos 19 y 20 de la ley de expropiación, la indemnización será pagada por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y en todo caso, dentro del

⁵⁰ Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 481

⁵¹ Artículo 9 de la Ley de Expropiación, Párrafo II.

término de un año a partir de la declaratoria de expropiación, en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie

Como ya se explico en el capitulo anterior la indemnización generalmente debe ser pagada en el mismo ejercicio fiscal en que es decretada, ejerciendo la partida presupuestaria del concepto de pago por indemnizaciones.

CAPITULO VII

MEDIOS DE DEFENSA A LOS QUE PUEDE RECURRIR EL GOBERNADO.

A pesar de que al procedimiento expropiatorio se le ha denominado como un acto autoritario o venta forzada, en el que no observamos la garantía de audiencia del gobernado y en algunos casos tampoco se concede la suspensión en materia de amparo, existen afortunadamente algunos medios de defensa para poder regular o controlar la actuación de la autoridad administrativa frente al gobernado afectado; esta limitación de poder viene a constituir una importante medida para evitar abusos, excesos y arbitrariedades dentro del procedimiento expropiatorio.

Dentro de este capítulo analizamos los recursos con los que cuenta el propietario afectado por el acto de la autoridad administrativa en el procedimiento expropiatorio.

1. DERECHO DE REVERSIÓN O RECURSO DE RETROCESION.

Aunque el derecho de reversión no es un recurso propiamente, se puede considerar como un medio de defensa, ya que se trata de un derecho que tiene todo gobernado afectado por un procedimiento expropiatorio, y que consiste en la devolución del bien que ha sido afectado, si en un plazo de cinco años no ha sido destinado para los fines que dieron motivo a la declaratoria de expropiación.

Este derecho resguarda el derecho de propiedad, es decir es protector de la garantía de propiedad, ya que tal garantía sólo puede ser transgredida por el Estado siempre que se cumplan dos requisitos esenciales que son: por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pero de acuerdo a este derecho de reversión no basta que estos requisitos se cumplan sólo al momento de la declaratoria, sino que en el caso de la utilidad pública la garantía se extiende, debido a que no solo debe ser declarada, sino que el bien expropiado deberá

en un término de cinco años destinarse o ser ocupado para cumplir con la finalidad para que fue expropiado.

El término de cinco años transcurre a partir de la fecha de la declaratoria respectiva.

La autoridad que llevo al cabo la expropiación, deberá resolver en un término de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la solicitud y si el bien es devuelto, el gobernado afectado a su vez devolverá las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización de parte de la administración pública.

Además debemos considerar que este derecho prescribe en dos años a partir de que pueda ser exigible, es decir, a partir de que se cumplan cinco años desde la fecha en que fue hecha la declaratoria.

El Derecho de Reversión constituye pues un medio de control de los actos de la autoridad administrativa dentro del procedimiento expropiatorio evitando de esta manera que puedan existir expropiaciones arbitrarias en donde los bienes afectados no sean destinados a los fines para los cuales fueron realizadas, es decir que se destinen a otros fines o que no sean ocupados. Este derecho viene a limitar el accionar del Estado obligándolo a destinar forzosamente el bien expropiado a cumplir con el fin para el cual fue destinado en el acto expropiatorio.

Este derecho se encuentra consignado en la el artículo 9° de la Ley de Expropiación y en el artículo 33 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 9° de la Ley de Expropiación establece:

“ Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años contado a partir de la fecha en que sea exigible.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece al respecto:

“Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: 70, Octubre de 1993

Tesis: P. L/93

Página: 28

REVERSIÓN DE UN BIEN EXPROPIADO. EL ARTICULO 33, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES.

Dispone el artículo 9º de la Ley de Expropiación que “Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio”. No establece este precepto legal, ni puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que transcurra el término que prevé sin que el bien expropiado se destine al fin que dio causa a la expropiación, para que automáticamente el estado pierda la propiedad del bien y éste ingrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de ese término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Por lo tanto, al estatuir el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que los particulares que tengan derecho a demandar la

reversión de bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible, no viola los artículos 14, 16, 22 y 27 constitucionales, pues el no ejercicio de tales derechos dentro de los dos años mencionados, sólo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la reversión, más no puede traducirse en una confiscación o en una expropiación del bien y mucho menos en la privación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivación legales, dado que el bien sigue siendo propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y, en su caso, se resuelva favorablemente la reversión relativa.

Amparo en revisión 812/92. Sucesión de Sotero Galván Núñez. 18 de agosto de 1993. unanimidad de dieciséis votos. Ponente : Mariano Azuela Gúitrón. Secretaria: Maria estela Ferrer Mac Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes cinco de octubre en curso, por unanimidad de veinte votos de los señores Ministros Presidentes Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Conteras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez Clementina Gil de Lester, Atanasio Gonzáles Martínez, José Manuel Villagorda Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Gúitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó con el número L/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres."

El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible".

Podemos señalar que para que la reversión pueda demandarse o exigirse es necesario que se cumplan algunos requisitos:

1. Que exista un procedimiento expropiatorio que afecte la garantía de propiedad.
2. Que el bien expropiado en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la declaratoria respectiva, no se hubiere destinado para cubrir la causa de utilidad pública que motivó la expropiación o que dicho bien se hubiere destinado para un fin distinto al que la motivó.
3. Que dicho derecho de reversión se haga valer antes de que transcurran dos años a partir de se cumplan los cinco años que señalo en el punto anterior, es decir a partir de que el derecho sea exigible.

La Suprema Corte de Justicia de la Nacional respecto de la reversión ha establecido:

“Reversión del bien en la Expropiación. El artículo 9 de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que han originado una declaratoria respectiva de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario Afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio. Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado”. Sem. Jud. De la Fed. Sexta época. T. XXVIII, pág. 21.

La Suprema Corte ha declarado que en estos casos el quejoso debe, antes de acudir al amparo, agotar la acción de reversión a que se refiere el artículo 9° de la Ley Federal de Expropiación. Boletín de Información Judicial, 1959, Págs. 606, 7313”.⁵²

Ahora bien la Ley de expropiación nos señala que dicha reversión se debe solicitar ante la autoridad que tramitó el expediente de expropiación.

⁵² Serra Rojas Andres. Op. Cit. Pág.448

2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.

El recurso administrativo es definido como el medio de control de los actos de la Administración Pública, el cual implica la auto limitación de las atribuciones discrecionales de la autoridad ya que al emitir una resolución tendrá que tomar en cuenta, que si esa facultad no la ejerce conforme a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondiente.

“Existen dentro de la clasificación varios tipos de recursos administrativos:

1. Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto que se pretende impugnar, llamados no contenciosos y,
2. Los que se promueven ante una autoridad con superioridad jerárquica denominados contenciosos.

Los recursos que se promueven ante la autoridad emisora del acto impugnado llamados contenciosos son cuatro y dentro de este grupo encontramos al Recurso de Revocación :

1. Recurso de inconformidad.
2. Recurso de revisión.
3. Recurso de reconsideración y,
4. Recurso de revocación.

El recurso de revocación tiene los siguientes efectos:

- a) Revocar y dejar sin efectos el acto impugnado.
- b) Revocarlo parcialmente, y,

c) Confirmarlo en todos sus términos".⁵³

Este medio de defensa constituye un recurso por medio del cual el propietario afectado por un procedimiento expropiatorio puede inconformarse, una vez que se haya sido notificado el decreto expropiatorio.

Por lo general el Estado realiza procedimientos expropiatorios con la finalidad de satisfacer una necesidad pública, pero existen algunas ocasiones en que el bien que se pretende expropiar no es el idóneo para satisfacer esa utilidad pública que el pueblo requiere, es decir no es el bien propicio o adecuado para cumplir con esa utilidad colectiva y el particular afectado puede interponer recurso de revocación en estos casos o que definitivamente el decreto expropiatorio no se encuentra debidamente fundado y motivado, y el particular es lesionado en sus derechos.

Algunas otras ocasiones el afectado considera que existen ciertas violaciones a sus garantías dentro del procedimiento por lo que en esta situación de la misma manera puede recurrir al recurso de revocación, mediante el cual el gobernado no queda en estado de indefensión.

Al respecto existe el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente Semanario Judicial de la Federación.

Tomo : XIV, julio de 1994.

Página: 586

"EXPROPIACIÓN . EXTINCIÓN O REVOCACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO. La expropiación es un acto administrativo por el cual el estado impone a un particular la cesión de su propiedad

⁵³ Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo Especial, Volumen II, Ed.Porrúa.- México 1999.- Pág.600.

por existir una causa de utilidad pública y mediante indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad; así, su extinción o revocación sólo puede llevarse a efecto a través de los recursos o medios de impugnación que la propia ley de la materia establezca. Por lo tanto, para dejar sin efectos un decreto expropiatorio es ineludible que el acuerdo respectivo se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige en general el artículo 16 Constitucional, siendo incuestionable que sólo en caso de que la Ley de la materia expresamente lo permita, las autoridades administrativas podrán “derogar” o dejar sin efectos un decreto de tal naturaleza”.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

AMPARO EN REVISIÓN 252/88. Enriqueta Requena Silva. 13 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente : Gustavo Calvillo Rangel. Secretario : José Mario Machorro Castillo.”

Hay que destacar que para un recurso administrativo de Revocación pueda interponerse es necesario que hayan transcurrido ciertas circunstancias que vienen a funcionar como requisitos que deben cumplirse para hacer valer el recurso de revocación.

Las circunstancias que deben ocurrir antes de interponer un recurso de Revocación son:

1. Que las leyes de la federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones hayan determinado un caso de utilidad pública.
2. Que la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o gobierno del Distrito Federal según corresponda haya tramitado el expediente de expropiación de un bien determinado, una vez realizado un estudio sobre la utilidad del bien que se pretende expropiar para satisfacer la utilidad pública que motiva la expropiación.

3. Que el Ejecutivo haya hecho la declaratoria respectiva mediante un Decreto, que haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación y el cual haya sido notificado al gobernado afectado, ya sea de manera personal o mediante una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual surte efectos de notificación personal.

Una vez que han sido realizado estos puntos que mencionamos anteriormente el particular afectado por el acto de expropiación puede recurrir al recurso administrativo de Revocación

Al respecto el maestro Burgoa nos señala:

“Si el propietario afectado no estuviere de conforme con la declaración mencionada en cualquiera de sus tres fases, tiene derecho de interponer dentro de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la citada declaración, el recurso administrativo de revocación contra ésta, el cual se deducirá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o del Distrito Federal que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio (arts. 5 y 6 de la Ley indicada de Expropiación).

Ahora bien la Suprema Corte ha esbozado el criterio de que con el motivo del recurso administrativo de revocación previsto en los artículos 5 y 6 de dicha ley y dentro de su tramitación, los recurrentes tienen el derecho de ofrecer pruebas”.⁵⁴

Tal criterio se encuentra en las ejecutorias publicadas en el tomo LXXXIII, página 4940 y 3562, cuyo contenido es:

“ Debe estimarse como tal (es decir, como recurso ordinario en materia de expropiación), para los efectos de improcedencia del amparo, el que concede el artículo 5º, de la Ley Federal De Expropiación, porque aún cuando no estén debidamente fijadas en el las reglas para su tramitación y ejercicio de los derechos de presentar pruebas, alegatos etc., señala la autoridad ante la que debe interponerse y detiene el cumplimiento de la resolución combatida, hasta que sea acordada en definitiva, lo que significa que la autoridad esta obligada a agotar un procedimiento que ha de satisfacer las

⁵⁴ Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pag.480.

condiciones generales de todo recurso; porque en otra forma podría ser combatido en amparo por inobservancia de las garantías de audiencia y de defensa que conceden los artículo 14 y 16 constitucionales”

“Por regla general en materia de procedimiento expropiatorio, la interposición del recurso administrativo de revocación suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal o de limitación de dominio, en tanto no se resuelva. Se exceptúan de dicha regla general los casos en que mediante la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio se pretenda satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; llevar a cabo el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo; combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; obtener los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública y evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad(artículo 8° de la Ley de Expropiación en relación con las fracciones V, VI y X del artículo primero de este ordenamiento”.⁵⁵

Si bien es cierto que el maestro Burgoa nos señala que la interposición del recurso de revocación debe suspender generalmente la expropiación también es cierto que la Ley de Expropiación faculta a la autoridad, a no suspender la ocupación del bien en ciertos casos ya mencionados en el párrafo anterior, por lo que considero que dentro de estos supuestos es decisión del gobernado decidir a que medio de defensa recurre.

En los supuestos que se mencionan anteriormente no es necesario agotar el recurso de revocación antes de poder acudir al juicio de amparo, ya que como en estos casos de expropiación, la interposición del recurso no suspende la ocupación del bien de que se trate, por tratarse únicamente de casos de urgencia antes mencionados, se puede solicitar directamente el amparo sin obligación de interponer el recurso de revocación,(artículo 8 de la Ley de Expropiación, en relación con el artículo 73 fracción XIII de la Ley de Amparo).

⁵⁵ Burgoa Ignacio Op.Cit. Pág. 481

En todos los demás casos si el particular afectado por el procedimiento expropiatorio, considera que éste, ha violado alguna garantía individual de las consagradas en la Constitución, puede oponerse al acto expropiatorio, ante la autoridad administrativa, que emitió el decreto respectivo, mediante la promoción del recurso de Revocación, ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, dentro de los quince días siguientes a la notificación del decreto de expropiación, lo cual se establece en el artículo 5° y 6° de la Ley de Expropiación que transcribimos enseguida:

Artículo 5°.- Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Artículo 6°.- El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de Expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Si el propietario afectado no tramitó recurso de revocación alguno o si lo tramitó pero éste fue resuelto contrario a las pretensiones del promovente, la autoridad administrativa ejecutara inmediatamente el acto Expropiatorio, y ocupará el bien de cuya Expropiación u ocupación temporal se trate.

Esto se encuentra establecido en el artículo 7° de la multicitada Ley de Expropiación que dice:

Artículo 7.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de Revocación a que se refiere el artículo 5°, o en caso de que este haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

En caso de que la resolución al recurso de revocación fuera contraria a los intereses del recurrente, éste tiene aun la posibilidad de intentar un medio de defensa más que es el juicio de amparo indirecto.

3. EL JUICIO DE AMPARO.

El juicio de Amparo es un auténtico medio de control de Constitucionalidad y de legalidad, que protege tanto al orden jurídico nacional como al gobernado agraviado por un acto de autoridad.

Este control importa la presencia de un procedimiento tendente a anular los actos de autoridad contraventores del texto de la Carta Magna y sólo se aplica frente a las autoridades.

“El Juicio de Amparo es un medio de control de legalidad también y no sólo de la Constitucionalidad”.⁵⁶

3.1 PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

El Juicio de Amparo se regula por los artículos 103 y 107 Constitucionales, así como por la ley de Amparo.

El artículo 103 Constitucional establece:” Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.

Parece ser que la procedencia del amparo es muy reducida.

⁵⁶ Del Castillo Del Valle Alberto. Primer Curso de Amparo. Ed. Edal.- 1ªEd.-México 1998.- Pág.40.

Sin embargo, por el contenido de la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, el amparo es sumamente amplio, procediendo contra cualquier acto de autoridad que atente contra el orden constitucional o contra el orden legal, puesto que cuando una autoridad estatal se aparta de la aplicación exacta de la ley, o no se ciñe a los cánones jurídicos, a la interpretación válida de la Ley (jurisprudencia) y a falta de esta de los principios generales del derecho, puede promoverse demanda de amparo, atacando esas violaciones, haciéndolo un medio de control tanto de constitucionalidad como de legalidad.

“Para que el amparo proceda, se requiere necesariamente que un acto de autoridad lesione a un gobernado en su esfera de derechos (patrimonio). Esa es la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia en relación al contenido de las fracciones II Y III del artículo 103, y de la Fracción I del artículo 107 de la Ley Máxima. Por tanto, el amparo previsto en las fracciones II Y III del artículo 103 Constitucional no está dado a favor de la federación o de los estados. Para que el amparo proceda en esos casos es menester que el acto de la autoridad incompetente (ya sea federal o local), afecte el patrimonio de una persona que tenga la condición de gobernado (persona cuya esfera jurídica puede ser lesionada o agraviado por un acto de autoridad). Sin la presencia de un gobernado lesionado en su esfera de derechos por un acto de autoridad, el amparo no procederá”.⁵⁷

Al respecto la Ley de Amparo en su artículo 1° nos indica:

El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

⁵⁷ Del Castillo Del Valle Alberto. Op. Cit. Pág. 43.

Por su parte el artículo 107 de la Constitución señala el procedimiento y los principios que rigen en el juicio de amparo y con la finalidad de no transcribir todo el artículo, debido a su tamaño, nos avocaremos a mencionar hasta la fracción cuarta y señalar la fracción VII ya que la materia que nos ocupa en el presente trabajo es la administrativa.

El artículo 107 Constitucional nos indica que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.
- II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra si podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos

colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta:

- III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:
 - a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.;
 - b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.
 - c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;
- IV. En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos de los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.;
- VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se

interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.....⁵⁸

3.2 EL AMPARO INDIRECTO

El juicio de Amparo admite una subdivisión atendiendo al acto de autoridad que se impugna y se divide en Juicio de amparo Indirecto y juicio de Amparo Directo.

El juicio de Amparo Directo procede contra sentencias definitivas, laudos arbitrales y sentencias que sin ser definitivas ponen fin al juicio (artículos 107 Constitucional, fracción V y 44, 46, 159 de la Ley de Amparo.

“El juicio de Amparo Indirecto prospera contra toda la demás gama de actos de autoridad (leyes, tratados internacionales, reglamentos administrativos, actos de autoridad administrativa en funciones de tal o resolviendo recursos administrativos, actos de tribunales judiciales, administrativos o laborales que no constituyan aquellos que dan pauta al amparo directo y actos que importen la interpolación de competencias) (artículos 107 fracciones III y VII constitucional y 114 de la Ley de Amparo)”.⁵⁹

El Juicio de Amparo Indirecto es el que procede en el caso que nos ocupa, dentro del procedimiento expropiatorio, al respecto el maestro Burgoa nos comenta:

⁵⁸ Artículo 107, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹ Del Castillo Del Valle Alberto. Op. Cit. Pág. 41.

“Claro está que la exigua intervención de Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se entable en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de expropiación y sus consecuencias”.⁶⁰

Consideramos que el amparo indirecto, no necesariamente se puede solicitar contra la resolución que recaiga al recurso de revocación, sino que, el gobernado afectado puede recurrir al juicio de amparo indirecto por haber encontrado dentro del procedimiento expropiatorio alguna violación a sus garantías como lo serían las garantías de audiencia y de defensa consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El agraviado afectado debe agotar el recurso de revocación para poder acudir al juicio de amparo, atendiendo al principio de definitividad, aunque desde nuestra perspectiva, el recurso de revocación no es de cierta manera imparcial porque la autoridad responsable es juez y parte en ese procedimiento.

Existe una excepción en la que se puede acudir directamente al juicio de amparo sin necesidad de agotar el recurso ordinario de revocación con fundamento en el artículo 8° de la Ley de Expropiación, en relación con el artículo 73 fracción XIII de la Ley de Amparo.

Excepción que establece, que en caso de satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra, o trastornos interiores, la defensa nacional y cuando se trate de evitar la destrucción de los elementos naturales, el recurso de revocación interpuesto no suspende la ocupación del bien de que se trate, por lo que no es obligatorio que se agote dicho recurso para poder recurrir al juicio de amparo, ya que si bien es cierto que la ley de Expropiación concede un recurso ordinario, en este caso no suspende la ocupación o ejecución del procedimiento expropiatorio.

El juicio de amparo dentro del procedimiento expropiatorio puede también promoverse si el decreto respectivo no fue debidamente

⁶⁰ Burgoa Ignacio. Op.Cit. Pág. 479.

sustentado con bases sólidas, carente de fundamentación y motivación suficiente para acreditar la apremiante necesidad de ocupar el bien expropiado para satisfacer un interés colectivo o si existe la interrogante de que ese bien es el idóneo para cumplir con ese objetivo o si se presenta dentro del procedimiento alguna violación a las garantías del propietario afectado, incluso las controversias que surjan con la autoridad en torno a las diferencias que existan entre el valor catastral y el valor real actual del bien afectado.

El juicio de Amparo Indirecto también es llamado bi-instancial, representa un juicio propiamente tal, que se inicia con una acción que da pauta a la formación de un expediente autónomo y en el que se dictan resoluciones que no dependen de otra instancia procesal.

En este expediente se desarrollan diversos actos procesales de las partes y de terceros (Juez, peritos, testigos, entre otros) que dan forma a una controversia independiente de cualesquiera otra, ofreciéndose pruebas y desahogándose una audiencia en la que se dirime la controversia planteada.

Contra la sentencia que se dicta en ese juicio, procede el recurso de revisión, o sea, se da pauta a una segunda instancia merced a la cual se estudia si el a-quo apegó sus actos a la ley o si violó el procedimiento, así como se determina si la resolución que dictó estuvo apegada a la litis y a los mandatos legales aplicables.

3.2.1 TRAMITE DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La Ley de Amparo en su artículo 114, nos indica ante quién se tramita el amparo indirecto artículo que transcribimos hasta su fracción IV:

“El amparo se pedirá ante el Juez Distrito:

- I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes

locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

- II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido.
- IV. Contra actos en el juicio que tenga sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

"Para interponer el juicio de amparo administrativo existen algunos requisitos que deberán satisfacerse:

- Que el acto que se pretenda impugnar haya sido emitido por un órgano público. Es decir debe ser un acto administrativo.
- Que el acto no se hubiere consumado de modo irreparable o no hubiesen cesado sus efectos, ya que de lo contrario el mismo sería irreparable en vía de amparo.
- Que el acto no se hubiere consentido ya sea expresa o tácitamente.
- Que el acto sea definitivo o que exista la excepción al principio de definitividad".⁶¹

⁶¹ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. 3. Pág.722.

Para comprender de una manera mas explícita este último punto es necesario saber que en el amparo existen causas de improcedencia.

3.2.2 CASOS DE IMPROCEDENCIA.

El artículo 73 de la Ley de Amparo en sus fracciones XIII y XIV establece casos en los que el amparo no es procedente en materia administrativa:

Fracción XIII : "Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de los cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

Fracción XIV: Cuando se éste tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;.."

Si bien es cierto que este artículo establece casos de improcedencia del amparo también es cierto que señala excepciones a los mismos.

El principio mencionado en las fracciones XIII y XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo admite dos excepciones a saber:

1. Que el recurso ordinario no suspenda el procedimiento ;
2. Que se esté tramitando algún recurso que tenga por efecto nulificar el acto reclamado.

En el caso de la expropiación en ciertos casos se presentan estas excepciones, ya que el artículo 8° de la Ley de Expropiación dispone que la interposición del recurso de revocación no suspende la ocupación del bien o bienes apropiados, tratándose de la satisfacción de una necesidad colectiva en caso de guerra, trastornos interiores, la defensa nacional y evitar la destrucción de los elementos naturales.

Por lo que es importante señalar que en estos casos de la expropiación no es necesario observar el principio de definitividad ya que de acuerdo a la Ley de Expropiación el recurso de revocación no concede la suspensión.

3.2.3 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Las partes que deben intervenir en el juicio de amparo se señalan en el artículo 5° de la ley de Amparo, las cuales son las siguientes:

1. **EL QUEJOSO:** Es el particular, persona física o colectiva que reciente un agravio derivado de un acto de la autoridad administrativa.
2. **LA AUTORIDAD RESPONSABLE:** Es el órgano del Estado que forma parte del poder administrativo y que es el emisor del acto que viola o conculca las garantías individuales del quejoso, en el caso de la expropiación considero que el poder ejecutivo ya sea federal o local, así como las secretarías de Estado y otras dependencias, excluyendo autoridades del poder legislativo y Judicial.
3. **EL TERCERO PERJUDICADO:** En este caso es el sujeto o autoridad que haya gestionado la emisión del acto reclamado en

este caso sería la secretaría de Estado o autoridad que integró el expediente de expropiación.

4. EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL: Es parte en el juicio como representante de la sociedad y el interés público.

3.3 REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA DEMANDA DE AMPARO.

La Ley de Amparo en su artículo 116 señala:

“ La demanda de amparo deberá formularse por escrito en la que se expresarán:

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;
- IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;
- V. Los preceptos constitucionales que contengan la garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o concepto de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I, del artículo 1° de esta Ley. Y

- VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1° de esta ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución general de la República, que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

3.3.1 TÉRMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA DE AMPARO.

El artículo 21 de la Ley de Amparo indica el término para la interposición de la demanda:

“ El término para la interposición de la demanda será de quince días. Dicho término se contará al día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

3.3.2 COPIAS PARA EL TRASLADO.

La demanda debe presentarse con una copia para cada una de las autoridades señaladas como responsables, una para el tercero perjudicado, otra para el ministerio público y dos más para solicitar el incidente de suspensión lo cual se establece en el artículo 120 de la Ley de Amparo.

3.3.3 PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.

Al presentar la demanda el Oficial de partes asentará en el original y en una copia que devolverá al promovente, la razón del día y la hora de su recibo y de los documentos que se acompañan a la misma.

A continuación se registrará en el libro correspondiente y se pasará al secretario de acuerdos, el que la examinará para verificar si es competente el juzgado en el caso de amparo indirecto, lo mismo que por territorio y materia (artículos 36 y 114 de la Ley de Amparo y 51 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Asimismo si es procedente y si no existen causas de sobreseimiento de acuerdo con el artículo 73 de la Ley de Amparo y si se cumplen los requisitos del artículo 116.

Si se promueve el incidente, tanto de suspensión provisional como de suspensión definitiva, el Juez notificará a las autoridades responsables por medio de oficio para que produzcan sus informes previo y justificado; emplazará al tercero perjudicado para que comparezca a juicio.

Las autoridades responsables están obligadas a contestar tanto el informe previo como el justificado y en su momento reconocerán si es cierto el acto reclamado o negarán su existencia o harán valer las razones para justificar la constitucionalidad del acto reclamado.

3.4 SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

La suspensión tiene por efecto mantener las cosas en el estado que se encuentran y detener su continuación, y su ejecución es temporal y dura el tiempo necesario para la tramitación del juicio, desde que se otorgue la suspensión en una sentencia interlocutoria y hasta que se pronuncie la sentencia definitiva.

La suspensión está prevista en los artículos 122, 123 y 124 de la Ley de Amparo.

A pesar de que la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo señala que:

Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la solicite el agraviado.

- II. Que no se siga el perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
- III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El juez de Distrito al conceder la suspensión procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

Posiblemente al solicitar la suspensión del acto reclamado el juez de Distrito pretenda invocar la fracción II del artículo anteriormente citado, para afirmar que no procede dicha suspensión.

Pero existe una tesis jurisprudencial en la que podemos apoyarnos al respecto, tratándose de la suspensión en el juicio de amparo que se promueva contra algún decreto expropiatorio el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa ha establecido la procedencia de dicha medida cautelar en los siguientes términos: " Si las autoridades responsables no aportaron al incidente los estudios socioeconómicos que fundaron el derecho expropiatorio, ni algún elemento de convicción sobre la urgencia o necesidad inmediata de proceder a la ocupación de los terrenos o a la ejecución del decreto de que se trata, para satisfacer una necesidad pública que no admitiera dilación, procede conceder la suspensión a la quejosa" (informe de 1976, sección "Tribunales colegiados", tesis 5).

Este criterio jurisprudencial se corrobora por el mismo tribunal Colegiado de Circuito en la ejecutoria cuya parte conducente nos permitimos transcribir. "Para determinar si la suspensión procede o no contra el desposeimiento derivado de un decreto expropiatorio, en términos del artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta adoptar un criterio simplista y dogmático que prejuzgue que siempre y necesariamente el interés público exige que sea negada la medida. En efecto en primer lugar se deben sopesar los daños que el interés público puede sufrir con la demora del desposeimiento, mientras se falla el juicio, contra los daños que el particular puede sufrir con la ejecución de los actos reclamados. Y se debe notar que lo importante en el incidente no es determinar si el interés público exige la expropiación, o

no, sino la urgencia de realizar los actos reclamados, sin la demora de lo que pueda tardar en terminar el juicio de amparo.

En segundo lugar, se debe considerar que los quejosos pueden quedar obligados, cuando obtienen la suspensión, a garantizar el pago de los daños y perjuicios que la demora cause, mientras que es usual estimar que las autoridades no deben responder de los daños y perjuicios (patrimoniales o no) que causen con la ejecución de actos reclamados que luego son encontrados ilícitos e inconstitucionales.

Y se suele pensar (sin que aquí deba decidirse nada al respecto) que para restituir las cosas al estado que guardaban (artículo 80 de la Ley de Amparo) basta, por ejemplo, devolver al quejoso el terreno del que fue desposeído, sin pagarle los daños causados a las construcciones o siembras que hubiera en dicho terreno y;

En tercer lugar se debe considerar que el interés social no sólo está en que se realicen ciertas obras, a menudo materiales, de beneficio colectivo, sino que también hay un elevadísimo y nobilísimo interés social en que los gobernados no pueden ser afectados en sus derechos, a menudo sin reparación satisfactoria en caso de obtener el amparo, mediante actos inconstitucionales que puedan resultar violatorios de garantías individuales” (informe de 1976, sección “Tribunales Colegiados”, Págs. 96 y 97).⁶²

3.5 LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.

El Juez determinará la fecha de la audiencia constitucional y ordenará el desahogo de las pruebas.

De acuerdo con el artículo 150 de la Ley de Amparo en esta materia se admiten toda clase de pruebas, excepto las de posiciones y las que fueren contra la moral y el derecho; y deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, con excepción de la documental que puede presentarse con anterioridad y la de inspección judicial que debe ofrecerse cinco días antes de la audiencia respectiva.

⁶² Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 481.

También es importante señalar lo establecido en el artículo 152 de la Ley de Amparo que señala que las autoridades tienen la obligación de expedir copias o documentos que se les solicite.

Una vez desahogadas las pruebas en la audiencia constitucional, el juez recibirá los alegatos por escrito de las partes y también tiene derecho de alegar verbalmente, pero sin exigir que sus alegatos se hagan constar en autos y sin que los mismos puedan exceder de media hora por cada parte. Posteriormente recibirá el pedimento del ministerio público y la secretaria recabará marginalmente las firmas de las personas que estuvieron presentes.

La Ley de Amparo señala que el Juez dictará la sentencia en la audiencia constitucional, pero en realidad es tal la carga de trabajo que tienen los Juzgados de Distrito, que el Juez se reserva para dictar sentencia definitiva cuando las labores del juzgado lo permitan.

3.6 LA SENTENCIA

Es la culminación del proceso, en este caso de amparo y resuelve sobre las pretensiones de la demanda y de los informes previo y justificado de las autoridades responsables, normalmente la sentencia de amparo puede tener tres variantes:

1. La que sobresee;
2. La que niega al quejoso la protección de la justicia Federal y.
3. La que concede el amparo.

“Desgraciadamente la mayor parte de las sentencias de amparo de todos los juicios que se tramitan ante los tribunales federales son de sobreseimiento”.⁶³

“Es necesario señalar que en este caso por tratarse de un juicio de amparo indirecto, procede el recurso de revisión en el cual se estudia si

⁶³ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. 3 Pág. 719.

el a-quo apego sus actos a la ley o si violo el procedimiento, así como se determina si la resolución que dicto estuvo apegada a la litis y a los mandatos legales aplicables⁶⁴

El fundamento del Recurso de Revisión lo encontramos establecido dentro de la Ley de Amparo en el artículo 83.

⁶⁴ Del Castillo del Valle Alberto. Op.Cit. Pág.42.

CONCLUSIONES.

De todo lo señalado anteriormente podemos concluir que:

PRIMERA.- El procedimiento expropiatorio es un acto administrativo que se ubica dentro del derecho público, por medio del cual el Estado adquiere de un particular, un bien inmueble con la finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, en el cual necesariamente deben observarse entre otros más, dos requisitos constitucionales de existencia que son: una causa de utilidad pública y una indemnización.

SEGUNDA.- El estado tiene la facultad de adquirir bienes muebles o inmuebles a través de diversos medios entre los que encontramos a la expropiación, pero existen también otras figuras jurídicas similares como son: el decomiso que consiste en el aseguramiento de los instrumentos con los que se ha cometido un delito, la nacionalización que es la adjudicación de bienes para culto religioso o la reglamentación de la explotación de determinados recursos naturales, los esquilmos que consisten en la apropiación de bienes considerados desperdicios, como es el caso de la basura industrializable, es decir materias que pueden transformarse mediante el reciclaje, la requisición que obedece a la adquisición de bienes con objeto bélico, es decir los ejércitos realizan las requisas para transporte y alojamiento la mayoría de las veces y la confiscación que es la forma de adquirir un bien de manera ilegal, y que se ha prohibido en la mayoría de los países.

TERCERA.- El acto expropiatorio es unilateral e implica la imposición de una venta forzada por parte del Estado en la que aparentemente el particular tiene que ceder a la afectación, sin derecho a observar la garantía de audiencia, ni la suspensión del acto en materia de amparo, pero existen excepciones a estas limitaciones ya que el procedimiento debe cumplir con todos los requisitos de validez o de legalidad para que pueda ser un acto legítimo, es decir que el acto expropiatorio puede llevarse al cabo siempre y cuando se reúnan los requisitos de forma, pero puede ser que aunque el acto es legal por cumplir con cada uno los requisitos que exigen la legislación, el mismo acto puede ser ilegítimo debido a que la falta de alguno de esos requisitos atenta contra el derecho o la justicia, por ejemplo en este caso de expropiación podría ser que la necesidad o la utilidad pública

no sea tan preponderante, o que el bien no sea el indicado para satisfacerla o que el bien sea expropiado y nunca se ocupe para el fin que se había destinado al inicio del acto de autoridad. .

CUARTA.- Para que un acto expropiatorio pueda efectuarse es necesario que exista antes que todo el derecho de propiedad, que consiste en el poder jurídico de aprovechamiento de un bien inmueble. Ya sea por un particular o por el estado, para comprender esto cabe destacar que existen por principio de cuentas dos tipos de propiedad que debemos analizar los cuales son: la propiedad privada y el régimen patrimonial del estado, de los cuales la única propiedad que puede ser objeto de expropiación es la propiedad privada, la cual tiene dos formas de oposición ante un trasgresor o perturbador:

- 1.- Que puede ser un particular y que en este caso es oponible como un derecho civil subjetivo, tal sería el caso de un litigio por una propiedad entre dos particulares como lo es un juicio reivindicatorio, o
- 2.- Bien puede ser el estado y en este caso se opone como un derecho público subjetivo, como en el caso de una expropiación, donde el trasgresor es el Estado.

En este sentido el único tipo de propiedad que puede ser objeto de apropiación por parte del Estado a través de un procedimiento de expropiación es la propiedad privada, y dentro de esta pueden ser expropiados los bienes muebles, inmuebles y derechos, pero por lo general la mayoría de las veces el Estado expropia bienes inmuebles, para satisfacción de la necesidad de vías de comunicación, mediante la construcción de caminos y carreteras, por lo que tiene la necesidad de expropiar terrenos para su elaboración.

QUINTA.- El acto expropiatorio debe originarse por la existencia de una utilidad pública, con un alto grado de necesidad para la colectividad y determinada por un riguroso estudio socioeconómico que refleje que tiene ese alto grado de utilidad entre la población, la cual a su vez debe ser la causa de la emisión de un decreto por la autoridad competente que es el ejecutivo, una vez que se haya formado el expediente de expropiación por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo según corresponda, este decreto deberá ser legalmente

notificado al particular afectado por el acto de autoridad y se publicará en el Diario Oficial de la federación.

La causa de utilidad pública deberá justificarse mediante un estudio serio y minucioso, realizado por parte de la autoridad que la determine, justificándose en él, la necesidad apremiante y además, que es el bien indicado para satisfacer dicha necesidad, el inmueble objeto de la expropiación necesariamente deberá ser utilizado para satisfacer la causa de utilidad pública para la cual fue expropiado y dentro de un término de cinco años, contados a partir de la fecha de la emisión del decreto de expropiación o de lo contrario el particular afectado puede exigir la devolución del bien objeto de la expropiación, por no haberse destinado para el fin que fue destinado. La indemnización deberá ser proporcional al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o al valor comercial del inmueble que se obtenga por medio de un avalúo y deberá pagarse en un término de un año. Estos requisitos entre otros deberán observarse dentro del procedimiento o de lo contrario puede atacarse dicho acto expropiatorio mediante los medios de defensa que son: la reversión, el recurso de revocación y el juicio de amparo.

SEXTA.- La reversión consiste en pedir al estado, a través de la secretaria de estado, departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal que hubiese tramitado el expediente de expropiación, que si el bien no ha sido utilizado para los fines que fue expropiado durante el termino o tiempo de cinco años, sea regresado al particular debido a que el bien objeto de la expropiación no ha cumplido con el objetivo que motivó el acto expropiatorio, por lo que debe de considerarse por demás injusta tal apropiación por parte del estado.

El termino de cinco años para destinar el bien expropiado exclusivamente al fin para el que fue destinado dentro del procedimiento expropiatorio, surte efectos a partir de la declaratoria del decreto respectivo.

El particular afectado deberá hacer valer este derecho de reversión dentro de los dos años siguientes a partir de que se hayan cumplido los cinco años que mencionamos en el párrafo anterior.

La autoridad correspondiente deberá resolver tal demanda de reversión dentro de los siguientes cuarenta y cinco días y si dicha resolución le fuese favorable al particular afectado, concediéndole la reversión del bien ya sea de manera total o parcialmente, el propietario tendrá que devolver la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que se le hubiera cubierto.

SÉPTIMA.- Existe también un medio de defensa contra las irregularidades dentro del procedimiento expropiatorio: el recurso de revocación, que tiene por objeto controlar que el acto de autoridad sea debidamente fundado y motivado, lo cual debe observarse desde que se realiza el estudio para verificar si el bien que se pretende expropiar es el idóneo para satisfacer la utilidad pública, que es el fin para lo cual se pretende destinar. El recurso de revocación, es el medio de limitación de las atribuciones discrecionales de la autoridad que efectúa el acto expropiatorio, es un autentico medio de autocontrol que se establece para contrarrestar el actuar autoritario y prepotente de la autoridad hacia el gobernado.

Los efectos que un recurso de revocación son los siguientes:

- 1.- Revocar y dejar sin efectos el acto impugnado.
- 2.- Revocar el acto parcialmente y.
- 3 - Confirmarlo en todos sus términos

Para poder interponer este recurso de revocación es necesario que el decreto de expropiación haya sido legalmente notificado, una vez que se hubiese determinado el caso de utilidad pública y tramitado el expediente de expropiación correspondiente.

A partir de ese momento el particular afectado cuenta con quince días hábiles, para interponerlo ante la autoridad que tramitó el expediente de expropiación.

La tramitación de dicho recurso debe suspender la actividad expropiatoria, con excepción de un caso de guerra o trastornos interiores, defensa nacional o protección de los recursos naturales, casos en los que no es indispensable recurrir al recurso de revocación para poder acudir al amparo.

Si la resolución que se dicte en respuesta al recurso de revocación interpuesto, fuese contraria a los intereses del particular afectado, tiene la oportunidad de atacar tal resolución mediante el juicio de amparo.

OCTAVA.- El juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad y de legalidad, que protege a todo gobernado afectado por un acto de autoridad que viole sus garantías individuales.

El juicio de amparo se divide en dos: en directo e indirecto de acuerdo al acto de autoridad que se pretende impugnar por lo que encontramos que:

El amparo directo prospera contra sentencias definitivas, laudos arbitrales y sentencias que sin ser definitivas ponen fin al juicio y.

El amparo indirecto es procedente contra toda la demás gama de actos de autoridad (leyes, tratados internacionales, reglamentos administrativos, actos de autoridad administrativa en funciones de tal o resolviendo recursos administrativos, actos de tribunales judiciales, administrativos o laborales que no constituyan aquellos que dan pauta al amparo directo.

El juicio de amparo indirecto es el que debemos interponer en contra de la resolución que recaiga al recurso de revocación en el procedimiento expropiatorio o si el particular encuentra una violación a sus garantías, como lo son las consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El juicio de amparo indirecto se conoce también con el nombre de bi-instancial, ya que con la presentación de la demanda se da pauta a la formación de un expediente, autónomo y en el que se dictan resoluciones que no dependen de otra instancia procesal.

En este expediente se llevan acabo diversos actos procesales de las partes y de terceros (juez, peritos, testigos, entre otros) que dan lugar a una controversia independiente de cualquier otra, donde se ofrecen pruebas y se desarrolla una audiencia en donde se ventila controversia planteada.

Contra la sentencia que se dicta en ese juicio, se puede interponer el recurso de revisión en la cual se analiza si en la sentencia el juez se apegó a derecho o si violó el procedimiento.

En materia administrativa las partes dentro de un juicio de amparo son:

El quejoso, que es el particular afectado, persona física o moral que resiente un agravio por el acto de autoridad.

La autoridad responsable, que es la autoridad administrativa, que emite el acto violatorio de garantías, en este caso el ejecutivo que emitió el decreto respectivo.

El tercero perjudicado, que en este caso sería, la autoridad que gestionó el acto de autoridad, es decir la secretaria de estado o la autoridad que integró el expediente de expropiación y.

El ministerio público federal, como representante de la sociedad y del interés público.

El término para interponer la demanda de amparo es de quince días a partir de que el afectado haya sido notificado de la resolución al recurso de revocación o a partir de que tenga conocimiento del mismo.

La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo tiene por efecto mantener las cosas en el estado que se encuentran y que permanezcan así durante la tramitación del juicio, desde que se concede la suspensión mediante una sentencia interlocutoria y hasta que se pronuncie la sentencia definitiva.

Dentro del juicio de amparo indirecto se lleva a cabo una audiencia constitucional, en la que se desahogan las pruebas y se formulan alegatos.

El juicio culmina con la emisión de una sentencia por parte del juez, la cual puede ser en tres sentidos diversos: la que concede el amparo y protección de la justicia federal, la que niega al quejoso la protección y la que sobresee el asunto.

Contra la sentencia del juicio del amparo indirecto procede interponer el recurso de revisión para determinar si el juez encargado del asunto se apegó a derecho para resolver.

NOVENA.- La mayoría de las veces el afectado por una expropiación, no se inconforma con la autoridad responsable, aun cuando percibe alguna irregularidad dentro del procedimiento por considerarlo un acto autoritario y de ejecución forzosa, en el que aparentemente no se observa la garantía previa de audiencia, ni la suspensión del acto reclamado en ciertos casos.

Pero precisamente el objeto del presente trabajo es señalar los aspectos que pueden ser materia de cuestionamiento y que pueden ser impugnados por el particular afectado a través de los medios de defensa que han sido señalados.

1.- JUSTIFICACION DE LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

Considero que este aspecto es el más amplio e importante a considerar y que determina la legalidad del acto de autoridad, porque no sólo debe determinar la existencia de una causa de utilidad pública para satisfacer el requisito de existencia que señala la Constitución, sino que está obligada a aportar un estudio socioeconómico y serio que justifique el grado de necesidad de la utilidad pública y de idoneidad del bien para satisfacer dicho requerimiento de la colectividad o bien para evitar un daño o peligro en ella, el cual debe constar en el decreto y dentro del expediente de expropiación.

Por que puede darse el caso que la autoridad responsable caprichosamente o de manera corrupta, emita un decreto expropiatorio sin la existencia de utilidad pública alguna que satisfacer, lo cual viene a ser un peligro para la estabilidad de la propiedad privada; la falta de ese estudio por parte de la autoridad puede atacarse, atendiendo al principio de definitividad, primero por el recurso de revocación y en segundo lugar por medio del juicio de amparo.

2.- TÉRMINO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN.

El segundo aspecto a considerar, es el lapso de tiempo en que la autoridad debe pagar la indemnización por el bien expropiado, el cual desde mi perspectiva debe de ser simultáneo o inmediato al desapoderamiento del bien al particular.

La ley de expropiación se contradice en ese sentido, ya que en su artículo 19 señala que la indemnización será cuando la cosa expropiada pase a patrimonio del Estado, pero su artículo 20 señala que ésta deberá pagarse en un término de un año de la declaratoria de expropiación.

Por lo que consideramos que si el pago no se ha efectuado a más tardar en el término de un año, el procedimiento se debe de atacar inmediatamente, por contravenir a dicha ley.

3.- LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN.

Otro aspecto que debemos considerar es el monto de la indemnización, al respecto la Constitución en su artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, señala que la indemnización se basará en la cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea por que se hubiere manifestado o aceptado por el propietario al haber pagado con esa base sus contribuciones.

Pero puede surgir una controversia en cuanto al monto de la indemnización, pues existe la posibilidad de que el valor actual del bien sea superior o inferior atendiendo a un deterioro o mejora que pudiese haber sufrido, pudiendo ser el afectado tanto el Estado como el particular.

En este caso se debe de acudir ante el juez de Distrito, para que se determine un valor real y actual del bien afectado, previo dictamen

de peritos, y este procedimiento se rige por los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, y 17 de la ley de Expropiación.

ANEXOS

Para una mejor comprensión de la Ley de Expropiación me permito transcribirla, ya que desde mi perspectiva cada artículo de ella es determinante dentro del proceso Expropiatorio.

La Ley de Expropiación vigente establece:

LEY DE EXPROPIACIÓN:

ARTICULO 1.- SE CONSIDERAN CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA:

I.- EL ESTABLECIMIENTO, EXPLOTACIÓN O CONSERVACIÓN DE UN SERVICIO PUBLICO;

II.- LA APERTURA, AMPLIACIÓN O ALINEAMIENTO DE CALLES, LA CONSTRUCCIÓN DE CALZADAS, PUENTES, CAMINOS Y TUNELÉS PARA FACILITAR EL TRANSITO URBANO Y SUBURBANO;

III.- EL EMBELLECIMIENTO , AMPLIACIÓN Y SANEAMIENTO DE LAS POBLACIONES Y PUERTOS, LA CONSTRUCCIÓN DE HOSPITALES, ESCUELAS, PARQUES, JARDINES, CAMPOS DEPORTIVOS O DE ATERRIZAJE, CONSTRUCCIONES DE OFICINAS PARA EL GOBIERNO FGEDERAL Y DE CUALQUIER OBRA DESTINADA A PRESTAR SERVICIOS DE BENEFICIO COLECTIVO.

IV.- LA CONSERVACIÓN DE LOS LUGARES DE BELLEZA PANORAMICA, DE LAS ANTGUÉDADES Y OBJETOS DE ARTE, DE LOS EDIFICIOS Y MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS O HISTORICOS, Y DE LAS COSAS QUE SE CONSIDERAN COMO CARACTERÍSTICAS NOTABLES DE NUESTRA CULTURA NACIONAL;

V.- LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES COLECTIVAS EN CASO DE GUERRA O TRASTORNOS INTERIORES; EL ABASTECIMIENTO DE LAS CIUDADES O CENTROS DE POBLACIÓN, DE VIVERES 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 PUBLICAS;

VI.- LOS MEDIOS EMPLEADOS PARA LA DEFENSA NACIONAL O PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ PUBLICA;

VII.- LA DEFENSA, CONSERVACIÓN, DESARROLLO O APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES SUSCEPTIBLES DE EXPLOTACIÓN;

VIII.- LA EQUITATIVA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA ACAPARADA O MONOPOLIZADA CON VENTAJA EXCLUSIVA DE UNA O VARIAS PERSONAS Y CON PREJUCIO 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 CREACION O MEJORAMIENTO DE CENTROS DE POBLACIÓN Y DE SUS FUENTES PROPIAS DE VIDA;

XII.- LOS DEMAS CASOS PREVISTOS POR LEYES ESPECIALES.

ARTICULO 2.- EN LOS CASOS COMPRENDIDOS EN LA ENUMERACIÓN DEL ARTICULO 1º., PREVIA DECLARACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, PROCEDERÁ LA EXPROPIACIÓN, LA OCUPACIÓN TEMPORAL, TOTAL O PARCIAL, O LA SIMPLE

LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS DE DOMINIO PARA LOS FINES DEL ESTADO O EN INTERES DE LA COLECTIVIDAD.

ARTICULO 3.- LA SECRETARIA DE ESTADO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO O GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL SEGÚN CORRESPONDA TRAMITARÁ EL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL O DE LIMITACIÓN DE DOMINIO Y, EN SU CASO, EL EJECUTIVO FEDERAL HARA LA DECLARATORIA EN EL DECRETO RESPECTIVO.

ARTICULO 4.- LA DECLARATORIA A QUE SE REFIERE EL ARTICULO ANTERIOR, SE HARÁ MEDIANTE DECRETO QUE SE PUBLICARA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SERA NOTIFICADO PERSONALMENTE A LOS INTERESADOS. EN CASO DE IGNORARSE EL DOMICILIO DE ESTOS, SURTIRA EFECTOS DE NOTIFICACIÓN PERSONAL UNA SEGUNDA PUBLICACIÓN DEL DECRETO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ARTICULO 5.- LAS PROPIETARIOS AFECTADOS PODRAN INTERPONER, DENTRO DE LOS QUINCE DIAS HABILES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DEL DECRETO RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN CONTRA LA DECLARATORIA CORRESPONDIENTE.

ARTICULO 6.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN SE INTERPONDRA ANTE LA SECRETARIA DE ESTADO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO O GOBIERNO DEL TERRITORIO QUE HAYA TRAMITADO EL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL O DE LIMITACIÓN DE DOMINIO.

ARTICULO 7.- CUANDO NO SE HAYA HECHO VALER EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 5º. O EN CASO DE QUE ESTE HAYA SIDO RESUELTO EN CONTRA DE LAS PRETENSIONES DEL RECURRENTE, LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE CORRESPONDA PROCEDERA DESDE LUEGO A LA OCUPACIÓN DEL BIEN DE CUYA EXPROPIACIÓN U OCUPACIÓN TEMPORAL SE TRATE, O IMPONDRA LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS DISPOSICIONES DE LIMITACIÓN DE DOMINIO QUE PROCEDAN.

ARTICULO 8.- EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES V, VI Y X DEL ARTICULO 1° DE ESTA LEY, EL EJECUTIVO FEDERAL, HECHA LA DECLARATORIA, PODRA ORDENAR LA OCUPACIÓN DE LOS BIENES OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN O DE LA OCUPACIÓN TEMPORAL O IMPONER LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS DISPOSICIONES DE LIMITACIÓN DE DOMINIO, SIN QUE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN SUSPENDA LA OCUPACIÓN DEL BIEN O BIENES DE QUE SE TRATE O DE LA EJECUCIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LIMITACIÓN DE DOMINIO.

ARTICULO 9.- SI LOS BIENES QUE HAN ORIGINADO UNA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL O LIMITACIÓN DE DOMINIO NO FUEREN DESTINADOS TOTAL O PARCIALMENTE AL FIN QUE DIO CAUSA A LA DECLARATORIA RESPECTIVA, DENTRO DEL TERMINO DE CINCO AÑOS, EL PROPIETARIO AFECTADO PODRA SOLICITAR A LA AUTORIDAD QUE HAYA TRAMITADO EL EXPEDIENTE, LA REVERSIÓN TOTAL O PARCIAL DEL BIEN DE QUE SE TRATE, O LA INSUBSISTENCIA DE LA OCUPACIÓN TEMPORAL O LIMITACIÓN DE DOMINIO, O EL PAGO DE LOS DAÑOS CAUSADOS.

DICHA AUTORIDAD DICTARA RESOLUCIÓN DENTRO DE LOS CUARENTA Y CINCO DIAS HÁBILES SIGUIENTES A LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD. EN CASO DE QUE SE RESUELVA LA REVERSIÓN TOTAL O PARCIAL DEL BIEN, EL PROPIETARIO DEBERA DEVOLVER UNICAMENTE LA TOTALIDAD O LA PARTE CORRESPONDIENTE DE LA INDEMNIZACIÓN QUE LE HUBIERE SIDO CUBIERTA.

EL DERECHO QUE SE CONFIERE AL PROPIETARIO EN ESTE ARTICULO, DEBERA EJERCERLO DENTRO DEL PLAZO DE DOS AÑOS CONTADO A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SEA EXIGIBLE.

ARTICULO 10.- EL PRECIO QUE SE FIJARÁ COMO INDEMNIZACIÓN POR EL BIEN EXPROPIADO, SERA EQUIVALENTE

AL VALOR COMERCIAL QUE SE FIJE SIN QUE PUEDA SER INFERIOR, EN EL CASO DE BIENES INMUEBLES, AL VALOR FISCAL QUE FIGURE EN LAS OFICINAS CATASTRALES O RECAUDADORAS.

ARTICULO 11.- CUANDO SE CONTRAVIERTA EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTICULO ANTERIOR, SE HARA LA CONSIGNACIÓN AL JUEZ QUE CORRESPONDA, QUIEN FIJARA A LAS PARTES EL TERMINO DE TRES DIAS PARA QUE DESIGNEN SUS PERITOS, CON APECIBIMIENTO DE DESIGNARLOS EL JUEZ EN REBELDÍA, SI AQUELLOS NO LO HACEN. TAMBIEN SE LES PREVENDRA DESIGNEN DE COMUN ACUERDO UN TERCER PERITO PARA EL CASO DE DISCORDIA, Y SI NO LO NOMBRAREN, SERA DESIGNADO POR EL JUEZ.

ARTICULO 12.- EN CONTRA DEL AUTO DEL JUEZ QUE HAGA LA DESIGNACIÓN DE PERITOS NO PROCEDERA NINGUN RECURSO.

ARTICULO 13.- EN LOS CASOS DE RENUNCIA, MUERTE O INCAPACIDAD DE ALGUNO DE LOS PERITOS DESIGNADOS, SE HARA NUEVA DESIGNACIÓN DENTRO DEL TERMINO DE TRES DIAS POR QUIENES CORRESPONDA.

ARTICULO 14.- LOS HONORARIOS DE CADA PERITO SERAN PAGADOS POR LA PARTE QUE DEBA NOMBRARLO Y LOS DEL TERCERO POR AMBAS.

ARTICULO 15.- EL JUEZ FIJARA UN PLAZO QUE NO EXCEDERA DE SESENTA DIAS PARA QUE LOS PERITOS RINDAN SU DICTAMEN.

ARTICULO 16.- SI LOS PERITOS ESTUVIEREN DE ACUERDO EN LA FIJACIÓN DEL VALOR DE LAS MEJORAS O DEL DEMERITO, EL JUEZ DE PLANO FIJARA EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN ; EN CASO DE INCONFORMIDAD LLAMARA AL TERCERO, PARA QUE DENTRO DEL PLAZO QUE LE FIJE, QUE NO EXCEDERA DE TREINTA DIAS, RINDA SU DICTAMEN. CON VISTA DE LOS DICTAMENES DE LOS PERITOS, EL JUEZ RESOLVERA DENTRO DEL TERMINO DE DIEZ DIAS LO QUE ESTIME PROCEDENTE.

ARTICULO 17.- CONTRA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE FIJE EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO CABRA NINGUN RECURSO Y SE PROCEDERA AL OTORGAMIENTO DE LA ESCRITURA REPECTIVA QUE SERA FIRMADA POR EL INTERESADO O EN SU REBELDÍA POR EL JUEZ.

ARTICULO 18.- SI LA OCUPACIÓN FUERE TEMPORAL, EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN QUEDARA A JUICIO DE PERITOS Y A RESOLUCIÓN JUDICIAL. EN LOS TERMINOS DE ESTA LEY. ESTO MISMO SE OBSERVARA EN EL CASO DE LIMITACIÓN DE DOMINIO.

ARTICULO 19.- EL IMPORTE DE LA INDEMNIZACIÓN SERA CUBIERTO POR EL ESTADO, CUANDO LA COSA EXPROPIADA PASE A SU PATRIMONIO.

CUANDO LA COSA EXPROPIADA PASE AL PATRIMONIO DE PERSONA DISTINTA DEL ESTADO, ESA PERSONA CUBRIRA EL IMPORTE DE LA INDEMNIZACIÓN.

ESTAS DISPOSICIONES SE APLICARAN, EN LO CONDUCENTE A LOS CASOS DE OCUPACIÓN TEMPORAL O DE LIMITACIÓN AL DERECHO DE DOMINIO.

ARTICULO 20.- LA INDEMNIZACIÓN DEBERA PAGARSE DENTRO DEL TERMINO DE UN AÑO A PARTIR DE LA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN EN MONEDA NACIONAL, SIN PERJUICIO DE QUE SE CONVENGA SU PAGO EN ESPECIE.

ARTICULO 20 BIS.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, EN LOS TERMINOS DE ESTA LEY, PODRA DECLARAR LA EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL, TOTAL O PARCIAL, O LA SIMPLE LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS DE DOMINIO, EN LOS CASOS EN QUE SE TIENDA A ALCANZAR UN FIN CUYA REALIZACIÓN COMPETA AL GOBIERNO LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL CONFORME A SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES CONSTITUCIONALES LEGALES.

LA DECLARATORIA SE HARA MEDIANTE DECRETO QUE SE PUBLICARÁ EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y

SERA NOTIFICADA PERSONALMENTE A LOS INTERESADOS. EN CASO DE IGNORARSE EL DOMICILIO DE ESTOS, SURTIRA EFECTOS DE NOTIFICACIÓN PERSONAL UNA SEGUNDA PUBLICACIÓN DEL DECRETO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, SEÑALARÁ LA DEPENDENCIA A LA QUE CORRESPONDA TRAMITAR EL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL O DE LIMITACIÓN DE DOMINIO, LA QUE CONOCERÁ Y RESOLVERÁ EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA PRESENTE LEY.

ARTICULO 21.- ESTA LEY ES DE CARÁCTER FEDERAL EN LOS CASOS EN QUE SE TIENDA ALCANZAR UN FIN CUYA REALIZACION COMPETA A LA FEDERACIÓN CONFORME A SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES, Y DE CARÁCTER LOCAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LA APLICACIÓN DE ESTA LEY SE ENTENDERÁ SIN PERJUICIO DE LO DISPUESTO POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE QUE MÉXICO SEA PARTE Y, EN SU CASO, EN LOS ACUERDOS ARBITRALES QUE SE CELEBREN.

EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y PARA SU DEBIDA PUBLICACIÓN Y OBSERVANCIA, PROMULGO EL PRESENTE DECRETO EN LA RESIDENCIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN LA CIUDAD DE MÉXICO, A LOS VEINTITRÉS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS TREINTA SEIS.- LAZARO CARDENAS.- RUBRICA.- EL SECRETARIO DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE GOBERNACION, SILVESTRE GUERRERO.- RUBRICA".⁶⁵

Como se puede apreciar es evidente de cada uno de los artículos es fundamental para el desarrollo del procedimiento expropiatorio.

⁶⁵ <http://info4.iuridicas.unam.mx/iiure/tcfed/3.5.htm?s=>

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero Miguel "Derecho Administrativo Especial, Volumen I" Editorial Porrúa S.A. 4ª Edición, México, 1989.
- Acosta Romero Miguel "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. S.A., 1ª Edición, México 1992.
- Acosta Romero Miguel "derecho Administrativo Especial, Volumen II" Editorial Porrúa S.A., México 1999.
- Burgoa Orihuela Ignacio " Las Garantías Individuales" Editorial Porrúa S.A. 31ª Edición, México 1999.
- Del Castillo del Valle "Primer Curso de Amparo. Editorial Edal, 1ª Edición México 1998.
- Fraga Gabino "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A. 29ª Edición, México 1990.
- García Maynez Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho" Editorial. Porrúa, 43ª Edición, México 1992.
- Luna Carrasco Juan R. " Derecho Administrativo II Antología, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996.
- Martínez Morales Rafael, "Derecho Administrativo 3er y 4º cursos, Editorial Oxford University Press, 2ª Edición, México 1994.
- Rojina Villegas Rafael "Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derecho reales y Sucesiones. Editorial Porrúa. S.A. 18 Edición, México 1997.

- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso", Editorial Porrúa. 17ª Edición, México 1996.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Expropiación.
- Ley de Amparo.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Ley General de Salud.
- Ley Forestal.
- Ley de las Vías Generales de Comunicación.

DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Editorial Porrúa. S.A 3ª Edición, México 1992.

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

DELITO CONTRA LA SALUD. DECOMISO DE OBJETOS. Amparo directo 3289/71.- Jesús Ramón López López.- 17 de Noviembre de 1971.- Mayoría de 3 votos.- ponente Abel Huitrón y A.

DECOMISO(contrabando). Amparo Directo 7192/56. Trinidad Hinojosa Vda. De Scott.- 13 de Enero de 1958. Unanimidad de 4 votos.- Ponente Carlos Franco Sodi.

EXPROPIACIÓN. EXTINCIÓN O REVOCACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO. Amparo en revisión 252/88. Enriqueta Requena Silva. 13 de Septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario : José Mario Machorro Castillo.

INSTRUMENTO DEL DELITO. DECOMISO IMPROCEDENTE DE VEHÍCULOS QUE SON. Amparo Directo 7370/82.- Fidel Edgardo Gómez Lizárraga.- 31 de Agosto de 1983.-5 votos .-.Ponente Francisco Pavón Vasconcelos.

INSTRUMENTOS Y OBJETOS DEL DELITO. PERDIDA DE LOS. Amparo Directo 6198/54. Felipe Quiroz Carrillo, 7 de Agosto de 1957. 5 votos. Ponente Rodolfo Chavez.

REVERSIÓN DE UN BIEN EXPROPIADO. EL ARTICULO 33, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES. Amparo en revisión 812/92. Sucesión de Sotero Galván Núñez. 18 de Agosto de 1993. unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Gúitron. Secretaria: Maria Estela Ferrer Mac Poisot

PAGINAS EN INTERNET

<http://www.Monografias.com/trabajos13/expforz/expforz.shtml>

<http://mx.geocities.com/maryx22/derecho2.html>

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/3.5.html?s=>