



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

EL AMPARO EN MATERIA DE EXPROPIACION

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:

licenciado en derecho

p r e s e n t a :

CESAR THOME GONZALEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TEMA: EL AMPARO EN MATERIA DE EXPROPIACION.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.-LA EXPROPIACION.

1.1.-CONCEPTO	1
1.2.-ANTECEDENTES HISTORICOS	8
1.3.-CONSTITUCION DE 1917	24
a) LA UTILIDAD PUBLICA	26
b) LA INDEMNIZACION	37
1.4.-LEGISLACION ADMINISTRATIVA	44

CAPITULO SEGUNDO.-EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

2.1.-AUTORIDADES QUE INTERVIENEN	55
2.2.-BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION	64
2.3.-RECURSOS ADMINISTRATIVOS	67
a) RECURSO DE REVOCACION	67
b) RECURSO DE REVERSION	68

CAPITULO TERCERO.-INTERVENCION JUDICIAL.

3.1.-DECLARACION CONSTITUCIONAL	70
3.2.-INOPERANCIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA	73
3.3.-DIVERSOS CASOS AL PREVISTO EN LA CONSTITUCION	77
3.4.-LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO	82

	Pág.
3.5.-CRITICA	86
CAPITULO CUARTO.-CONCLUSIONES.	88
BIBLIOGRAFIA.	91

INTRODUCCION

Hablar hoy en día, o enterarse al través de los medios informativos, de que tal autoridad expropió determinados bienes para satisfacer una cierta necesidad pública, constituye una cosa común y corriente. En efecto, en estos tiempos es frecuente que las autoridades Estatales para colmar las necesidades públicas que tienen encomendadas utilicen, entre otros conductos, la figura de la expropiación. Pero ¿qué límites constitucionales tiene la misma?, ¿con qué defensas jurídicas cuenta el gobernado para cuidar de los bienes que le pretenden expropiar?, ¿qué es lo que puede lograr si ocurre al juicio de amparo para protegerse de la actuación de las autoridades expropiadoras?. Estas, y otras interrogantes, son las que me motivaron para desarrollar la presente tesis profesional, que hoy someto a la consideración de este honorable jurado, en la cual pretendo disipar esas dudas y realizar, por otro lado, algunas observaciones, sobre todo en lo que toca a la indemnización al gobernado, respecto de lo que se ha dicho por parte de los diversos y distinguidos tratadistas que han estudiado a la expropiación.

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION

1.1.-CONCEPTO

El Estado para satisfacer las necesidades públicas que -- tiene encomendadas, necesita de ciertos bienes que o bien ya -- están dentro de su patrimonio, o bien se encuentran dentro del patrimonio de los particulares; es decir, que son de propiedad particular. En este último caso el Estado, a efecto de no de-- jar de cumplir con uno de sus fines primordiales, necesita negociar con el propietario del bien que necesita, ya sea mediante la figura de la compraventa, del arrendamiento, etcetera, -- buscando más que nada el obtener los bienes de una manera --- pronta y evitando el verse envuelto en litigios que de suyo -- son prolongados y por lo mismo no recomendables si lo que se -- busca es la rápida satisfacción de las necesidades públicas, -- pero en caso de que el particular se niegue a contratar, entonces la Constitución le otorga al Estado una figura jurídica -- eficaz, directa y unilateral, de remotos antecedentes, llamada la expropiación por causa de utilidad pública, misma que per-- mite a dicho Ente el allegar a su patrimonio el bien o bienes-- que le son indispensables para lograr sus fines, esto es, que-- por mandato constitucional la propiedad particular no puede -- estar más allá de lo que dicten las necesidades públicas, y -- que sí bien en tiempos pasados tal propiedad estaba muy por -- encima de cualquiera otra necesidad que no fuere la particu --

lar, en la actualidad dicha situación no se justifica atento al contenido social que hoy en día debe tener la propiedad y que así se reconoce en nuestro artículo 27 constitucional.

Es inconcebible que por el hecho de que un particular tenga en su poder un bien o bienes que son indispensables para -- satisfacer una necesidad pública y se niegue a negociarlos con el Estado, dicha necesidad quede sin cubrirse en detrimento de la colectividad, por lo que atento a dichas razones es justificable la existencia de la expropiación por causa de utilidad pública.

"Aunque la expropiación como el impuesto constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo existen entre la primera y el segundo diferencias -- sustanciales, pues mientras que en el impuesto, según lo dejamos indicado antes, el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación sí existe una compensación de la -- propiedad que se priva al particular. Es que la expropiación no constituye, como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equitativamente entre todos los individuos. En la expropiación el -- Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte -- en la misma forma. En esas condiciones el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas se contrariaría si el expropiado fuera el -- único que tuviera que contribuir con su propiedad -- para un objeto que beneficia a toda la colectivi --

dad. Es equitativo que ésta reporte también la carga, y la forma en que la sufre es por medio del impuesto que sirve para el pago de la compensación -- que debe otorgarse".(1)

Ahora bien, Serra Rojas afirma que "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado- y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, - por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".(2)

Acosta Romero considera que "la expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad en determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra una indemnización por causa de esa transferencia al particular".(3)

(1) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, pág.375. Editorial -- Porrúa, S.A. México, 1980.

(2) Andres Serra Rojas. Derecho Administrativo. Segundo Tómo, - pág. 305. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

(3) Miguel Acosta Romero. Teoria General del Derecho Administrativo, pág. 480. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

Para García Oviedo "La expropiación forzosa, es pues un -- acto de Derecho público, mediante el cual la Administración o un particular subrogado en sus derechos adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente". - (4)

Finalmente, en forma más sencilla, el maestro Gabino Fraga estima que "la expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga - por la privación de esa propiedad".(5)

(4) Carlos García Oviedo. Derecho Administrativo, pág. 505. -- E.I.S.A. Madrid, 1959.

(5) Op.cit, pág. 375.

Respecto del fundamento jurídico de la expropiación, estos, de su justificación en Derecho, existen diversas teorías, siendo las más importantes las que enseguida mencionaremos:

a) Teoría del dominio eminente del Estado

Esta doctrina es de origen romano y feudal, recogida posteriormente por la Monarquía en Francia e Inglaterra, y se funda en "que el Estado posee la facultad de expropiar en virtud de este dominio, esto es, en virtud de la facultad superior que posee sobre todas las cosas de propiedad privada sitas en su territorio".(6)

Se critica a esta teoría en razón de que en el derecho público moderno no es posible ya hablar hoy de un dominio eminente. Quedarón atrás los tiempos en que se confundían los términos de propiedad y soberanía. La propiedad privada se encuentra hoy en día plenamente reconocida, y el Derecho que sobre ella se reserva el Estado no es el de dominio, sino el de imperio.

"Lo que se entiende por dominio eminente no es sino la expresión de la soberanía".(7)

Otra objeción a dicha teoría del dominio eminente es la insuficiencia que ella demuestra en la vida moderna de la sociedad, y el limitado poder que asigna al Estado.

En efecto, si la misma fuere válida, la facultad de expropiación, como una derivación de la soberanía territorial, concepto correlativo al dominio eminente, no puede alcanzar o com

(6) García Oviedo. Op.cit,pág.509

(7) Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Tomo IV,pág.381.---
Roque Depalma Editor. Buenos Aires,1956.

prender sino a los bienes inmuebles, es decir, a lo que constituye el territorio, lo cual traería como consecuencia el que no se pudieren expropiar bienes muebles.

b) Teoría de la colisión de derechos

La misma se fundamenta en que el Derecho de expropiar deriva de la superioridad del Derecho público sobre el Derecho privado, esto es, que el derecho de propiedad del dueño de una cosa debe ceder ante el derecho superior de la colectividad a la propia cosa.

c) Teoría de la función social de la propiedad.

Esta doctrina sostiene que el ejercicio del derecho de propiedad encuentra su título y condiciones en el cumplimiento de los deberes que a él se refieren; esto es, que la expropiación se fundamenta en el cumplimiento del fin social de la propiedad, que es el de proporcionar medios de subsistencia y de desenvolvimiento a la colectividad social.

d) Teoría de la institución necesaria a los fines del Estado

"El Estado, además de su fin esencial, el fin jurídico -- crear el derecho y asegurar su imperio -- procura el bienestar y progreso social; y este fin, que para el Estado meramente jurídico es contingente, para el Estado moderno -- de substan-

cia jurídicosocial-- es un fin necesario. La facultad de ex -
propiar en la extensión y forma que el derecho asigna a la --
institución de que tratamos está justificada por la realiza -
ción de los fines jurídicos y sociales del Estado. Y como el-
Estado es poder, y en la realización de tales funciones pre--
cisamente es poder soberano, ejerce ese derecho, en princi --
pio, sin limitación, y por sistema, en forma positiva, autoli -
mitado ese poder por la Constitución y las leyes reglamenta--
rias".(8)

Nosotros estamos de acuerdo con esta última teoría, apoya -
da por Bielsa, ya que la expropiación es, según nuestro punto
de vista, una figura fundada y justificada en los fines mis--
mos del Estado, entre los que se encuentra el allegar a la --
colectividad el mayor bienestar posible.

(8) Bielsa. Op.cit, pág. 381

1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS

"En cuanto a la máxima restricción al principio de propiedad, o sea, la expropiación - espada de Damocles que amenaza a todo propietario-, resulta realmente curioso que no la encontramos reglamentada con amplitud en el derecho romano, a pesar de la grandiosidad de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron a la mitad de Europa. Sin embargo esta importante institución no faltaba completamente en el derecho romano, donde constituye junto con la usucapio, la máxima excepción a la regla fundamental de que / lo que es de nosotros, no puede transmitirse a otro sin nuestra intervención/".(9)

En este apartado mencionaremos los antecedentes historico-legislativos del actual párrafo segundo del artículo 27 constitucional.

Así, tenemos los siguientes:

A) Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el día 19 de marzo de 1812.

Artículo 172.-Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:fracción décima.-No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y -----

(9) Guillermo Floris Margadant S. El Derecho Privado Romano, - págs. 246 y 247. Editorial Esfinge, S.A. México, 1979.

aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos.

Es bien conocida la influencia que dicha carta tuvo en el constitucionalismo mexicano, tanto por la natural trascendencia hacia la Nueva España de los actos realizados por las cortes gaditanas, como por la asistencia de un grupo de diputados mexicanos a la asamblea que expidió dicha Constitución.

Ahora bien, del precepto transcrito se advierten ya los rasgos esenciales de la actual expropiación, y que son la utilidad común y la indemnización.

B) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el día 22 de octubre de 1814

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

Artículo 35.--Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.

Del último precepto cabe destacar como notas fundamentales de la expropiación, la pública necesidad y la justa com--

pensación.

C) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el día 18 de diciembre de 1822.

Artículo 13.--El estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización.

D) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de 1824.

Artículo 112.--Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes:fracción III.-- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

El antecedente de dicha disposición se encuentra en la Constitución de Cádiz, resaltando únicamente como innovación el hecho de que es necesaria la previa autorización del Senado.

E) Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el día 29 de diciembre de 1836.

Primera Ley

Artículo 29.-Son derechos del mexicano:

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

Del precepto anterior cabe destacar la previa indemnización, la calificación de utilidad pública por parte del poder ejecutivo, la intervención que expresamente otorga a los peritos, así como la facultad que concede al interesado para recurrir la declaratoria de utilidad pública.

Tercera Ley

Artículo 45.- No puede el Congreso general: fracción tercera.-Privar de su propiedad directa ni

indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesíastica o secular.

Cuarta Ley

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

F) Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836,-
 fechado en la Ciudad de México el día 30 de junio de 1840.

Artículo 9o.- Son derechos del mexicano:

IX.- Que nadie lo pueda privar de su propiedad, ni del uso libre y aprovechamiento de ella en todo ni en parte.

X.- Que en el caso de que algún objeto de utilidad pública y comun exiga lo contrario, solo pueda ocuparse la propiedad, si aquella circunstancia fuere calificada por el Presidente de la República y su Consejo respecto de la capital, ó por el Gobernador y junta departamental, respecto de cada departamento y el dueño sea corporación eclesíastica o secular, sea individuo particular, fuere indemnizado previamente á tasación de peritos nombrados por ambas partes, en los términos que disponga la Ley.

XI.- Que aun en este evento puede reclamar la califi

cación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se hiciere por el Gobierno general ó ante el Tribunal superior, respectivo, si se hiciere por el Gobernador del Departamento; y que por el hecho de interponer el reclamo, se suspendan los efectos de la resolución, hasta que se pronuncie el fallo definitivo.

Artículo 64.- No puede el Congreso Nacional: frac-
ción III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente á nadie, sea individuo, sea corporación ecle-
síastica ó secular.

Artículo 125.- Todos estos Tribunales (superiores de los Departamentos) serán iguales en facultades, y es
tas serán las que siguen:

X.- Decidir sobre los reglamentos que se interpongan acerca de la calificación hecha sobre ocupar la propiedad ajena por el Gobernador y Junta Departamental del Departamento limítrofe, que designe la Ley, en los casos que expresan los párrafos X y XI del artículo 9o.

G) Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el día 25 de agosto de -
1842:

Artículo 7o.- La Constitución declarará a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los -
derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad-
y propiedad, contenidos en las disposiciones siguien
tes:

XV.- La propiedad del individuo es inviolable; en --
consecuencia á ninguna persona o corporación ecle---

síastica o secular que exista legalmente, puede privársele de lo suyo, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ello, ya consista en cosas, en acciones, en derechos ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la Ley.- Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una Ley constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos.

H) Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente - de 1842, fechado en la ciudad de México el día 26 de agosto del mismo año.

Artículo 52.-La constitución otorga a los derechos - del hombre, las siguientes garantías:

V.-Nadie puede ser privado de su propiedad ni del -- libre uso de ella. Cuando la utilidad común exigiere imperiosamente la venta forzada de alguna propiedad, ésta no podra tener lugar, sino a petición del cuerpo legislativo y en virtud de la sentencia en la capital, de la Suprema Corte, y en los Estados del Tri bunal Superior: La Ley fijará con claridad estos casos.

I) Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mé xicana, fechado en la ciudad de México el día 2 de noviembre de 1842:

Artículo 13.-La constitución reconoce en todos los - hombres los derechos naturales de libertad, igualdad seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

XXIV.—La propiedad queda afianzada por esta Constitución: En consecuencia, a ninguna persona ni corporación eclesíastica ó secular, que exista legalmente,— puede privársele de lo suyo, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en -- cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de alguna profesión ó industria. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una Ley constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos.

J) Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la — Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos Decretos el día 12— de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Artículo 92.—Derechos de los habitantes de la Repú— blica:Fracción XIII.—La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o corporaciones, y nin— guno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las — leyes y ya consista en cosas, acciones o derechos, ó en el ejercicio de una profesión o industria que le— hubiere garantizado la ley. Cuando un objeto de uti— lidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, — previa la competente indemnización, en el modo de -- que disponga la Ley.

En este ordenamiento se sigue destacando el carácter indivi— dualista de las Constituciones anteriores, así como los dos re—

quisitos naturales de la expropiación, que son la utilidad pública y la indemnización.

K) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el día 15 de mayo de 1856:

Artículo 65.-La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.

Artículo 66.-Son obras de utilidad pública las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sea ejecutados por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización.

L) Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el día 16 de junio de 1856:

Artículo 23.-La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

M) Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857.

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

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

Lo destacado en este numeral es que, a diferencia del mismo artículo de la actual Constitución de la República, exige la previa indemnización al afectado para poder llevarse a cabo la expropiación por causa de utilidad pública, y además, por otra parte, deja que la Ley ordinaria sea la que determine que autoridades intervienen en la misma.

N) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865:

Artículo 68.-La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que dispongan las leyes.

O) Decreto sobre el Fundo Legal, dado en el Palacio de Chapultepec el día 16 de septiembre de 1866, emitido por Maximiliano

Artículo 92.-Si para dotar a los pueblos de los terrenos de que habla esta Ley, no se pudieren proporcionar de la manera que se previene en el artículo anterior, y fuere para este proceso compeler a los dueños de los terrenos á la venta forzada de ellos, en los casos prevenidos por derecho, la expropiación se hará observándose lo prevenido en la ley de 7 de julio de 1853, así en cuanto a la designación de los terrenos que hayan de expropiarse, declaración formal de ésta en su caso, manera de fijar la indemnización y pago de ella.

P) Ley sobre aprovechamiento de aguas federales, del día 4 de junio de 1894:

Artículo 3º.-El ejecutivo podrá conceder a los empresarios las franquicias y exenciones siguientes:

IV.-Derecho de expropiar a los particulares, por tratarse de obras de utilidad pública, previa indemnización y con arreglo a las leyes establecidas para los ferrocarriles, de los terrenos necesarios para los usos fijados en la fracción anterior.

Q) Plan de Santa Rosa, fechado en la ciudad de Chihuahua el día 2 de febrero de 1912.

Punto 2º.-Se decretará, por causa de utilidad pública previas las formalidades legales, la expropiación del territorio Nacional, exceptuándose la superficie ocupada por las fincas urbanas, los edificios que constituyen lo que generalmente se llama cascos de haciendas, fábricas y ranchos y los terrenos de las vías férreas. El gobierno será para siempre dueño exclusivo de las tierras y las rentará únicamente a todos los que la soliciten en la proporción en que puedan cultivarlas personalmente y con los miembros de su familia. Los terrenos pastales serán igualmente rentados a los particulares, procurando que su distribución corresponda a los fines de equidad que persigue el inciso anterior.

R) Proyecto de Ley Agraria de Pascual Orozco, fechado el 25 de marzo de 1912.

Artículo 35.- Siendo el problema agrario en la República el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego se procederá a resolverlo, bajo las bases generales siguientes:

V.- Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; y las tierras así expropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva

S) Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera, presentado ante la Cámara de Diputados, el día 3 de diciembre de 1912:

Artículo 10.- Se declarará de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Artículo 20.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes de la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.

Artículo 30.- Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos, la reconstitución de ejidos se hará hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.

Artículo 5º.-Las expropiaciones quedarán a cargo - de la Secretaría de Fomento. Una Ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios- financieros de llevarse a cabo, así como las con- diciones jurídicas de los ejidos formados.

T) Proyecto de Ley Agraria presentado al Primer Jefe del Ejér- cito Constitucionalista por Pastor Rouaix y José Inés Novelo, el día 15 de diciembre de 1914.

Artículo 1º.-Se declarará que es de utilidad pública que los habitantes de los pueblos, congregaciones- o agrupaciones de labradores, que tengan como uno- de los principales elementos de vida, la agricul- tura sean propietarios de terrenos de cultivo bas- tantes para satisfacer las necesidades de una fa- milia y de aguas suficientes para las atenciones - de dicho cultivo.

Artículo 2º.-Se declarará que es de utilidad pública la fundación de pueblos en las regiones del país - en que no los haya, por estar la propiedad territo- rial repartida en latifundios.

Artículo 3º.-Se declarará que es de utilidad pública la fundación de colonias agrícolas en terrenos fér- tiles que puedan regarse por medio de obras de -- irrigación que no hayan sido construidos, por lo - cual se considera también de utilidad pública la - construcción de las obras de irrigación que sean - necesarias.

Artículo 4º.-Se declarará que es de utilidad pública restituir a los pueblos que tengan como uno de sus principales elementos de vida la agricultura, las- tierras que antes correspondieron o debieron co -- rresponder a los ejidos, ya sea que éstos hubiesen

estado amparados por títulos primordiales, o simplemente poseidos por el pueblo, o que no hubiesen existido en una u otra forma.

Artículo 59.-Se declarará que es de utilidad pública - la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular, que excedan de cinco mil hectáreas. En consecuencia, podrán ser expropiados con sujeción a las bases siguientes:

A.-Las fincas destinadas a la agricultura sólo podrán tener una extensión de tierra doble de la que - tuvieren actualmente en cultivo.

B.-Las fincas destinadas a la ganadería sólo podrán conservar una extensión de tierra de dos mil quinientas hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor y por cada dos mil cabezas menor que actualmente tuviesen. Si las tierras fuesen adecuadas para la agricultura, sólo tendrán una extensión de mil hectáreas -- por cada mil cabezas de ganado mayor o por dos mil - de ganado menor.

C.-Los terrenos que no estén destinados a ninguno de estos dos objetos y en consecuencia, permanezcan yermos, sólo podrán conservar una extensión de cinco -- mil hectáreas.

Los propietarios, en los tres casos anteriores, tendrán derecho de escoger las tierras que no deban ser expropiadas.

U) Decreto Promulgado por Venustiano Carranza el día 6 de enero de 1915.

Artículo 39.-Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de iden

tificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 10.-Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

V) Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el día 19 de diciembre de 1916.

a) Cuadragésimocuarto párrafo del Mensaje.-El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a

juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

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

Artículo 27 del Proyecto, primer párrafo.--La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de -- que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

1.3.-CONSTITUCION DE 1917

El párrafo segundo del artículo 27 de nuestra actual carta magna establece a la letra:

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

Dicho párrafo se complementa con el noveno, fracción VI, - segunda parte, del mismo numeral, que dice:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos - en que sea de utilidad pública la ocupación de la - propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración corres- pondiente. El precio que se fijará, como indemniza- ción a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las ofici-- nas catastrales o recaudadoras, ya sea que este va- lor haya sido manifestado por el propietario, o sim- plemente aceptado por él de un modo tácito por ha-- ber pagado sus contribuciones con esta base. El ex- ceso de valor o el demérito que haya tenido la pro- piedad particular por las mejoras o deterioros ocu- rridos con posterioridad a la fecha de la asigna--- ción del valor fiscal, será lo único que deberá que- dar a juicio pericial y a resolución judicial. Esto último se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La diferencia básica entre este precepto y el de la Cons-- titución de 1857 es, como ya se dijo al comentarse éste último en relación con el momento del pago de la indemnización, pues- el primero de ellos señala que la expropiación es mediante in-

demnización, en tanto que el restante establece que la expropiación procede previa indemnización.

La razón de ser de tal contraposición estriba en que la -- Constitución de 1857, al menos en la parte que nos interesa y -- sin ánimo de ir al fondo de su estudio pues rebasaríamos los -- límites de este trabajo, es de caracteres individualistas, ante -- pone la persona a la sociedad, al contrario de la actual carta -- magna, la que tiene un artículo 27 de contenido eminentemente -- social, en donde antes que la persona se encuentra la colecti -- vidad general, la utilidad pública, esto es, que la propiedad -- tiene como límite el que dicte la necesidad colectiva.

Ahora bien, del párrafo segundo del actual artículo 27 cons -- titucional sobresalen dos notas, dos requisitos, que exige tal -- ordenamiento para la expropiación y que son la utilidad pública -- la cual con estas u otras palabras ha sido una constante en los -- ordenamientos que han regulado la expropiación, y la indemniza -- ción, misma que previa o paralelamente al acto de expropiación, -- ha sido exigida por las Constituciones ya mencionadas.

Ambos caracteres los analizamos de la manera siguiente:

A) LA UTILIDAD PÚBLICA

La utilidad pública constituye, sin duda alguna, el requisito toral sobre el que descansa la figura de la expropiación, pues ésta no se entiende ni tiene razón de ser sin aquélla.

Si el sacrificio especial que la expropiación impone a un propietario se justifica por motivos de utilidad pública, necesario es que ésta se dé en los casos en que la expropiación haya de producirse.

Sin embargo el concepto de utilidad pública no fue el concepto con que inicialmente se justificó la expropiación forzosa. Su aparición se traduce en un avance en el orden de la socialización de la propiedad. El término primeramente aceptado fue el de necesidad pública, introducido en la legislación francesa -- por la Declaración de los Derechos del hombre.

Decía aquélla en su artículo 17 que siendo la propiedad un Derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de la misma, sino cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exija y mediante una justa y previa indemnización.

Pero como la exigencia de la necesidad pública, la mayor -- parte de las ocasiones, podría llegar a disminuir la aplicación de la figura de la expropiación; el Código civil francés, en su artículo 545, sustituyó la palabra necesidad por la más amplia y expresiva de utilidad.

"La utilidad pública es, desde luego, un concepto siempre relativo, que varía con las condiciones económicas, políticas --

y sociales de la sociedad a que se lo refiera; así es como, -- prescindiendo de toda definición, la determinación de utilidad pública implica siempre para el legislador el examen de una -- compleja cuestión circunstancial. Notable a este respecto es -- el dictamen dado por el doctor E. Costa, en los términos si--- guientes:

"La supremacía del Estado sobre la propiedad privada. a que GROCIO dio el nombre de dominio eminente, esto es, la facultad de apoderarse el soberano de -- la propiedad particular, cuando la sociedad o el -- bien público lo requiere, es inherente a la soberanía y no nace de la ley que sólo limita y reglamenta.

Al mismo tiempo que los romanos proclamaron la inviolabilidad de la propiedad, observa el eminente jurisconsulto ROMAGNOSI, sancionaron también la expropiación por causa de utilidad pública. Si de la legislación romana, fuente del derecho, descendemos a nuestros días, fácil será darnos cuenta del camino recorrido.

La célebre Declaración de los derechos del hombre de la Revolución francesa, reconocía todavía la necesidad como causa eficiente de la expropiación.- "La propiedad es sagrada e inviolable, decía el art. 17, y nadie podrá ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública legalmente reconocida lo exija evidentemente, y a condición de una justa y previa indemnización". El Código de Napoleón pocos años -- después substituyó la calificación de necesidad por la utilidad, y esta modificación del principio romano ha sido incorporada en la legislación de casi todas las naciones. La propiedad es inviolable, di-

de nuestra Constitución, y la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

Como se ve, la ley al requerir sólo la utilidad y no la necesidad, ha dado el primer paso en el sentido de facilitar la expropiación de la propiedad particular a las conveniencias públicas. Pero ¿qué debe entenderse por utilidad pública? He ahí la primera dificultad. Las exigencias, los gustos, las -- tendencias de la sociedad, en nuestros días, son -- tan múltiples y variados que es imposible definir-- los. En una población que carece de escuelas, por -- ejemplo, la construcción de un teatro sería fuera -- de propósito; pero dejaría de serlo en una ciudad -- rica y populosa, que necesita distracciones y atrae la concurrencia de extranjeros. Una plaza de toros -- sería una abominación en Inglaterra y un motivo de -- felicitaciones en España.

Por esto, ni los profesores de derecho, ni las cortes de justicia han acertado a encerrar en una -- fórmula concreta, qué es lo que debe entenderse por utilidad pública. Bien se alcanza que todo aquello -- que satisface una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del mayor número es de utilidad -- pública. ¿Dónde principia, empero, la necesidad y -- concluyen las conveniencias?

En la imposibilidad de definirlo, la ley, por -- prolija que fuere, y puesto que en alguno debía de -- ser depositada esa misión, ha debido serlo en el po -- der que, por la naturaleza de sus funciones y la -- renovación periódica de su mandato, está en más in -- mediato contacto con el pueblo, y puede apreciar -- mejor sus consecuencias y sus necesidades.

Esta conclusión es por sí tanto evidente, que -- no necesita ser demostrada; de manera que si la mate

ria de expropiación puede dar lugar a cuestiones de licadas y de difícil solución, nadie pone por un -- momento en duda que la facultad de expropiar es -- esencialmente política y exclusiva del poder legislativo. La ley se ha limitado a fijar dos extremos: la utilidad pública; la indemnización previa. Dentro de ellos la discreción legislativa no reconoce límites, ni puede ser objetada ante los tribunales de justicia, los que serían llamados a intervenir -- toda vez que la legislatura, salvando aquellos extremos, decretase la expropiación de la propiedad -- de Juan, para darla a Pedro, palpablemente sin relación a uso público alguno, o no acordase indemnización de ningún genero.

Las aspiraciones y tendencias de la sociedad -- moderna que, como se ha visto, han substituído a la necesidad de utilidad, están ejerciendo también su influencia en la manera como ha de ser calificada -- esta utilidad y es fácil observar que cada día recibe una interpretación más amplia".(10)

Hay más, el concepto de utilidad pública va cediendo su lugar al más amplio de utilidad social, y es que en el moderno -- Estado social la expropiación forzosa no es sólo una figura -- jurídica de garantía para el propietario y limitativa del derecho de propiedad privada, sino un instrumento eficaz en manos del Estado y de las Instituciones públicas para la realización de la función social de la propiedad toda vez de que, como ya lo hemos anotado con anterioridad, la propia existencia de este derecho está preordenada al cumplimiento de aquélla función y que en los casos en que no la cumpla, esto es, en que no sirva al interés social prevalente, carecería de sentido y razón--

(10) Bielsa. Op.cit. págs. 392 y 393

de ser.

Ahora bien, la utilidad en general supone dos cuestiones:-- a) que exista una necesidad, y b) que el objeto con el que se pretenda colmarla sea capaz de satisfacerla. Así, trasladando esa idea general al concepto de utilidad pública que plantea el párrafo segundo del artículo 27 de la actual Constitución, tenemos que para que pueda verificarse la expropiación, es necesaria la preexistencia de una necesidad pública y, además,-- que el objeto que se pretenda expropiar sea susceptible de satisfacer dicha necesidad, so pena, en caso contrario, de ser-- inconstitucional.

Puede darse el caso de que exista una necesidad pública,-- pero que el objeto expropiado no sea el idóneo para satisfacer la, entonces no existirá utilidad pública y dicha expropiación será violatoria de la Constitución.

Ahora bien, en relación con el concepto de utilidad pública tenemos que el maestro Serra Rojas estima que "la utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado".(11)

No consideramos acertada tal definición, ya que más que -- nada se refiere a la competencia del Estado para satisfacer la necesidad pública, pero no dice que debemos entender por ésta.

Por su parte Gabino Fraga afirma que "la utilidad pública-- como todos los conceptos de derecho público debe definirse en--

(11) Op. cit. pág. 317

relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentre encomendada al Estado".(12)

Consideramos acertado tal criterio, pues es claro que la utilidad pública aparece cuando el bien expropiado llena las necesidades públicas que tiene encomendadas para su satisfacción el Estado.

Conviene dejar bien claro que dichas necesidades sólo deben ser las que compete colmar al Estado, pues puede suceder que existan necesidades públicas, verbigracia la del calzado de los habitantes de la República Mexicana, que no sean competencia primordial del Estado, y en donde una expropiación que tomare como base tal necesidad, sería inconstitucional.

El maestro Acosta Romero coincide con Gabino Fraga en cuanto al criterio que debe seguirse para determinar la utilidad pública.

Por otro lado, ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación de 1936 establecen con meridiana claridad lo que debe entenderse por utilidad pública, misma que constituye el eje central de la expropiación forzosa.

A lo más que llega la Ley de Expropiación en su artículo 10, fracciones I a XI, es a señalar algunas causas de utilidad pública, dejando con la fracción XII la puerta abierta para --

(12) Op.cit. pág. 383

los demás casos en que las leyes especiales señalen alguna diversa causa de utilidad pública, lo cual no deja de entrañar - graves problemas para la estabilidad que debe tener la propiedad privada.

"Por tal motivo, asienta el maestro Burgoa, debe pugnarse - porque la ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación, tome en consideración, mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia, de tal manera que el Ejecutivo, al dictar un decreto - expropiatorio concreto, constate si, en el caso particular de que se trate, el bien es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente, lo que se sometería posteriormente a la consideración de la Justicia Federal en el juicio de amparo que se enderezase contra dicho decreto, observándose el principio de definitividad".(13)

Por su parte, nuestro máximo Tribunal Federal no ha sustentado un criterio bien definido sobre lo que debe entenderse -- por utilidad pública, sino que en los amparos que se han interpuesto en contra de decretos expropiatorios ha utilizado dicho termino en forma casuística, según se observa de la lectura de las siguientes tesis, que a la letra dicen:

"UTILIDAD PUBLICA.-(EXPROPIACION).-Solamente la --- hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el

(13) Las garantías Individuales, pág. 467. Editorial Porrúa, - S.A. México, 1982.

goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular".

Tesis número 546, página 904, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice 1917-1975.

"EXPROPIACION, ALCANCE DE LA FACULTAD DE .--El alcance de la facultad de expropiación comprende, además de los casos en que la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer o explotar por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que reporte una utilidad general, aquéllos en que los particulares, mediante legal autorización, fuesen los encargados de realizar esos objetos, en beneficio de la colectividad".

3ra. tesis relacionada, fojas 905. Segunda Sala. -- 1917-1975.

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

5a. tesis relacionada, fojas 905. Segunda Sala. -- 1917-1975.

"UTILIDAD PUBLICA.--No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad". 8va. tesis relacionada, fojas 907. Segunda Sala. -- 1917-1975.

"EXPROPIACION.--Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares, sólo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación. Ahora bien, si un Ayuntamiento se limita a afirmar, que según el dictamen de los regidores comisionados, era notoria la utilidad pública que concurría en el caso, porque se trataba de construir un mercado público y ampliar un jardín, lo que evidentemente beneficiaría a la población y favorecería a la salubridad pública, pero sin rendir ninguna prueba para acreditar ampliamente esa utilidad, y el quejoso ofreció y rindió diversas pruebas, entre ellas la de inspección ocular, mediante la que demostró fehacientemente, que ya existe un parque o jardín público, y que no había habido un aumento de población en general, y de población escolar, en particular, lo suficientemente importante para justificar la expropiación de sus bienes en beneficio de la colectividad, para ampliar el jardín o para construir el mercado, es -

de concluirse que no se justificó la existencia de una causa de utilidad pública, y el acuerdo expropiatorio dictado en tales condiciones, es anticonstitucional, por contradecir el mandamiento expreso del artículo 27 de la Constitución Federal".

3ra. tesis relacionada, fojas 638. Segunda Sala. -- 1917-1975.

Cabe anotar que desde la aparición del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, al Informe de Labores del año de 1984 inclusive, la Suprema Corte de Justicia no ha publicado algún nuevo criterio respecto de lo que debe entenderse por utilidad pública.

De todo lo anterior podemos concluir que la utilidad pública se manifiesta en el momento en que el bien expropiado satisface una necesidad colectiva que tiene encomendada el Estado; y, que el Ejecutivo no puede lisa y llanamente formular una declaración de utilidad pública con el sólo hecho de invocar -- alguna de las causales del artículo 19 de la Ley de Expropiación, sino que es menester que acredite fehacientemente con -- estudios sociológicos, ecológicos, de vialidad, gráficos, de vivienda, hidráulicos, de costos, planimétricos, topográficos, visitas de campo, etcetera, que en efecto existe una necesidad colectiva y que el objeto con que se pretenda satisfacerla es el idóneo para ese fin, pues en caso contrario, es decir, si -- no demuestra indubitadamente que existe una necesidad pública o que el bien es el más adecuado para colmarla, entonces su -- actuación sería conculcatoria de las garantías individuales --

del gobernado.

Ahora bien, generalmente el expediente de expropiación se integra por:

a) Ubicación del predio o predios, esto porque más que otros bienes se expropián inmuebles, indicando las medidas y colindancias.

En esta parte las autoridades encargadas de la expropiación delimitan el área que pretenden expropiar.

b) Estudios técnicos tendientes a enmarcar el interés social o causa de utilidad pública que justifiquen la expropiación correspondiente.

Como ya se dijo, las autoridades encargadas de la expropiación deben decretar ésta, basadas en rigurosos y profundos estudios que las lleven al pleno y absoluto convencimiento de que en el caso concreto que estén analizando existe una necesidad pública que requiere de una imperiosa e inmediata satisfacción en pro de la comunidad, y

c) Fundamentación de la causa de utilidad pública.

En este último apartado, las autoridades correspondientes aducen los artículos de los ordenamientos legales que estiman pertinentes y adecuados al caso concreto para fundamentar la expropiación que pretenden. Fundamento que vinculan con los estudios técnicos que han realizado con anterioridad, mismas circunstancias que desembocan o vierten en el decreto de expropiación respectivo.

B) LA INDEMNIZACION

Respecto de la indemnización, podemos afirmar que es una contraprestación que establece la Constitución a título de compensación por la "venta forzada" del bien objeto de la expropiación.

El Estado al privar al particular de un bien o bienes tiene la obligación de resarcirlo económicamente con el fin de no atentar en contra del contenido social del artículo 27 de la Carta Magna, que lo que pretende es darle una función social a la propiedad, sin que por este hecho déje desprotegido o perjudique totalmente a uno de los miembros de la misma, a más de que si el Estado no indemnizara al particular afectado entonces no estaría expropiando un bien, sino que lo estaría confiscando, lo cual está terminantemente prohibido por el artículo 22 constitucional.

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

Esa diversidad de términos, en el sentido de que para una indemnización debería ser previa, y para la otra lo es mediante, ha dado lugar a una serie de discusiones en la doctrina.

na, las cuales básicamente originarán los siguientes criterios

Un primer criterio establece que la indemnización debe ser previa a la privación de la propiedad, en razón de los siguientes argumentos:

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

b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído - mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio, y,

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

Un segundo criterio, contrario al anterior, aduce que es falso que la Constitución exija la previa indemnización, porqué el cambio de palabra de previa a mediante, revela claramen

(14) Gabino Fraga. Op.cit, pág.387

te la intención del legislador, en el sentido de que el pago no fuese previo al acto de la privación del bien objeto de la expropiación.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia no ha establecido un criterio firme al respecto.

Por una parte ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías. (Tesis número 390, página 648. Tercera Parte. Segunda Sala. 1917-1975, EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE).

Por otro lado ha sostenido, que cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario. (Tesis número 387, página 641. Tercera Parte. Segunda Sala. 1917-1975, EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE).

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con el maestro Burgoa, cuando afirma que:

"siendo la indemnización la contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es decir, que la persona privada de algún bien debe recibir el im-
 porte de éste. Ahora bien, como es el Estado quien-
 por conducto de las autoridades competentes realiza
 unilateralmente, en forma imperativa, la expropiación, luego también fija las condiciones en que debe prestar la indemnización en favor del afectado.--
 Por eso la entidad política es la que, de acuerdo -
 con su situación económica, establece la época de -
 pago de la indemnización. Dicha época, por otra par-
 te, nunca puede ser aplazada o incierta, puesto que
 entonces no habría contraprestación en favor del --
 afectado por una expropiación, debido a que éste --
 nunca recibiría el importe del bien expropiado". --
 (15)

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

Por ejemplo, en el caso de la reciente expropiación de las instituciones bancarias, dada la cuantía de las indemnizaciones y la notoria falta de liquidez en que se encuentra el país es evidente que el Gobierno Federal no podría cubrir inmediatamente la indemnización correspondiente a las mismas. Sino que lo aconsejable es que, como se está haciendo dentro de los límites que permite el presupuesto, se pague por etapas a los -- afectados por dicha expropiación.

Por otro lado, estimamos que no es inconstitucional el artículo 20 de la Ley de Expropiación que señala el término de -

(15) Op. cit. pág.471

Diez años como límite de plazo para pagar la indemnización, en razón de que dicha disposición, por más que a simple lectura -- denoté que atenta en contra de los particulares afectados, en realidad constituye una verdadera garantía de pago para los expropiados pues si bien fija un límite dentro del cual las autoridades expropiadoras pueden pagar la indemnización de acuerdo a sus posibilidades económicas, cierto es también que las mismas no deben, en ningún caso, excederse del aludido plazo sin haber cubierto la indemnización correspondiente, so pena en -- caso contrario de ser demandadas en vía de amparo por violaciones a la garantía de legalidad.

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

Respecto de la especie en que debe hacerse el pago, no obstante de que ni la Constitución ni la Ley de Expropiación de -- 1936 dicen nada, es uniforme la doctrina en el sentido de que debe cubrirse con dinero, que es el medio ordinario y legal -- que se utiliza, pudiendo consistir, bien en efectivo, o bien -- en títulos representativos de fácil negociación.

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

Por cuanto al monto de la indemnización, establece la Constitución que el precio que como tal se fije "se basará en la cantidad que como valor fiscal de la cosa 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".

Ahora bien, para determinar el alúdido valor fiscal o catastral basta remitirnos al artículo 18 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

No podemos concluir este apartado sin antes proponer que el Estado pague intereses a los afectados con una expropiación a razón del nivel del índice inflacionario que proyecta el Banco de México, hasta en tanto liquide la indemnización correspondiente.

La anterior proposición tiene su fundamento en la constante, y a últimas fechas más acentuada, pérdida del valor adquisitivo del dinero, esto es, que si el día de hoy el Estado expropiare un bien fijando la indemnización en cinco millones de pesos y señalara para dentro de dos años el pago de la misma,-

resulta evidente y palpable, que el día en que se cubrieran, -- esos cinco millones no alcanzarían para cubrir o comprar los -- satisfactores que potencialmente se podrían obtener el día en -- que se verificó la expropiación y sí, por un lado, el Estado -- sí ocupó inmediatamente el bien expropiado; justo es que si no cubre inmediatamente la indemnización correspondiente, enton-- ces pague intereses a los afectados, en la misma proporción en -- que se esté perdiendo el valor adquisitivo del dinero, del que -- potencialmente aquéllos pudieron disponer desde el momento mis -- mo de la expropiación.

1.4.-LEGISLACION ADMINISTRATIVA

Como muestra de la importancia que ha llegado a alcanzar - la figura jurídica de la expropiación anotamos, entre otras, - las siguientes leyes secundarias:

a) Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación - del día 29 de noviembre de 1958.

Artículo 10.-La industria petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades y - procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requie--ran la Nación o su industria petrolera.

b) Ley Federal de la Reforma Agraria.

Artículo 112.-Los bienes ejidales y los comunales - sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad - pública que con toda evidencia sea superior a la -- utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fin--cará preferentemente en bienes de propiedad particu--lar. Son causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

IX.-Las demás previstas en las leyes especiales.

Artículo 114.-La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiera por cualquier otro concepto.

c) Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 828.-La posesión se pierde:

VII.-Por expropiación por causa de utilidad pública

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

Artículo 836.-La autoridad puede, mediante indemni-

zación, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo eminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.

d) Ley de Invenciones y Marcas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 1976.

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

Artículo 64.-Cuando se trate del invento de una nueva arma, instrumento de guerra, explosivo, o en general, de cualquier mejora en máquinas de guerra, susceptible de ser aplicada a la defensa nacional, que a juicio del Ejecutivo Federal deba ser conservada en secreto, y que por lo mismo sólo deba ser utilizada por el Estado, la expropiación, llevada a cabo con los mismos requisitos que establece el artículo anterior, no sólo podrá comprender la patente respectiva, sino también el objeto u objetos producidos, aun cuando no hubieran sido patentados todavía y, en estos casos dichos objetos no caerán -- bajo el dominio público, sino que el Estado se hará dueño de ellos y de la patente correspondiente, en su caso. La Secretaría de Industria y Comercio no hará publicidad alguna de dichos objetos ni de las patentes que se expropian, en los casos a que este artículo se refiere.

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

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

Artículo 41.-Cuando el cumplimiento de estos planes implique el empleo de cualquiera de los medios indicados en el artículo 32 de esta ley, y sea necesario o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública, proveerá a la expropiación de la misma, de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables.

f) Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 11 de enero de 1972.

Artículo 2.-Se declaran de utilidad pública:

I.-La formación y actualización permanente del inventario de los recursos hidráulicos del país.

II.-Los estudios y trabajos necesarios para la formulación de los proyectos de obras hidráulicas.

III.-Las obras de riego, drenaje, desague, control de avenidas y defensa contra inundaciones de poblaciones y de terrenos agrícolas.

IV.-Las obras de infiltración para conservar y reabastecer mantos acuíferos.

V.-La derivación de las aguas de una cuenca o región hidrográfica hacia otras.

VI.-Las obras y servicios de agua potable y alcantarillado.

VII.-El aprovechamiento de las aguas de propiedad - de la Nación para generación de energía eléctrica - destinada a servicios públicos.

VIII.-La regulación de la distribución de las aguas de propiedad nacional, incluidas las limitaciones - de extracción y vedas de las aguas subterráneas.

IX.-La protección, mejoramiento y conservación de - las cuencas, cauces, vasos y acuíferos.

X.-La explotación, uso o aprovechamiento de las --- aguas de los vasos de almacenamiento y demás depósi- tos de propiedad nacional que se formen por cual--- quier causa.

XI.-Las obras hidráulicas destinadas a preservar y- mejorar las condiciones ecológicas para el desarro- llo de la fauna y flora acuáticas, en corrientes, - lagos, lagunas, vasos y esteros.

XII.-El establecimiento de distritos de riego, uni- dades de riego para el desarrollo rural, distritos- de drenaje y protección contra inundaciones y dis- tritos de acuacultura.

XIII.-La computación de las tierras ejidales, comu- nales y de propiedad privada en los distritos de -- riego, para el más racional y equitativo aprovecha- miento del agua.

XIV.-Las obras hidráulicas destinadas a propiciar - la formación, conservación y mejoramiento de la ca- lidad de los suelos para usos agropecuarios.

XV.-La formación, revisión, modificación y manejo - de los padrones de usuarios.

XVI.-La adquisición de las tierras y de los demás - bienes inmuebles que sean necesarios para integrar- las zonas de riego, drenaje o protección.

XVII.-La formación de poblados y la ejecución de -- obras para sus servicios públicos en los casos en - que por razón de obras hidráulicas, se afecten cen-

tros de población.

XVIII.-El aprovechamiento de canteras, depósitos y yacimientos de materiales para obras hidráulicas y las que se derivan de ellas.

XIX.-La adquisición de obras hidráulicas de propiedad privada, cuando sea necesario incorporarlas a un sistema general hidráulico establecido o por establecer.

XX.-La instalación de plantas desaladoras de aguas marinas y de aguas salubres interiores.

XXI.-La prevención y el control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su régimen legal en los términos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y demás disposiciones aplicables, y

XXII.-La adquisición de los bienes que se requieran para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, conservación y desarrollo de las obras hidráulicas y demás instalaciones conexas a que se refiere esta ley, así como la construcción de vías de comunicación necesarias para su desarrollo y explotación.

Artículo 32.-En los casos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada o la limitación de los derechos de dominio, en los términos de la presente Ley y de su Reglamento, y en lo no previsto por la Ley de Expropiación.

Cuando se trate de bienes ejidales o comunales, se procederá en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 15.-Por causas de interés público, el Eje-

cutivo Federal, a través de la Secretaría, mediante declaratoria, podrá deducir o suprimir la zona federal a corrientes, lagos y lagunas de propiedad nacional, sólo en las porciones comprendidas dentro del perímetro de las poblaciones.

Los terrenos que formaban las zonas federales, pasarán al dominio privado de la Federación.

Artículo 16.-Compete al Ejecutivo Federal:

III.-Expedir los decretos a que se refiere el artículo 3º.

g) Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de enero de 1960.

Artículo 2º.-Es de interés público asegurar la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestales.

También es de interés público regular el aprovechamiento de los recursos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación evitando la destrucción de los mismos y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, se impone a la propiedad privada las modalidades y se dictan las medidas que contiene esta ley.

Artículo 3º.-Se declara que es de utilidad pública:

I.-Prevenir y combatir la erosión de los suelos.

II.-Proteger las cuencas hidrográficas mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de maticos forestales y la ejecución de obras que influyan en el régimen de las corrientes, la seguridad de los almacenamientos para la mejor utilización de

las aguas.

III.-Conservar y embellecer las zonas forestales, -
turísticas o de recreo.

IV.-Fomentar y preservar las cortinas rompevientos.

V.-Facilitar la formación de bosques sobre los eria
les y pantanos.

VI.-Fomentar los macizos forestales para proteger a
las poblaciones.

VII.-Proteger mediante la reforestación, las vías -
generales de comunicación.

VIII.-Establecer industrias forestales estables que
aprovechen racionalmente los recursos.

IX.-Fomentar la construcción de vías de comunica---
ción permanentes en las zonas forestales, integra--
das en el sistema vial nacional, y

X.-En general, conservar e incrementar los recursos
forestales y utilizarlos con el máximo beneficio --
social.

Artículo 78.-Se declarará de utilidad pública los -
trabajos de repoblación forestal.

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

Artículo 29.-Se declara que es de utilidad pública-
e interés social las acciones de planear y ordenar-
los usos, destinos y reservas de su territorio y el
desarrollo urbano del Distrito Federal.

Artículo 39.-Si para la ejecución de las obras de -
utilidad e interés públicos resulta necesaria la --
ocupación parcial o total, temporal o definitiva, -
de predios o bienes de propiedad particular, se pro
cederá a su adquisición, a la celebración de conve-

nios correspondientes, a su limitación de dominio o a su expropiación con apego todo ello a las disposiciones constitucionales y legales que sean aplicables.

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

1) Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1940.

Artículo 32.-Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas, quedan sujetas exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en los siguientes casos y sin perjuicio de lo que establece la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos:

fracción VII.-Expropiación.

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

de los terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para la -- construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vías, sus servicios auxiliares y -- demás dependencias y accesorios. La expropiación se hará con arreglo a las bases siguientes:

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

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

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

viamente a los afectados.

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

Artículo 23.--El expropiado o su causahabiente tendrá derecho, dentro del término de cinco años, a reivindicar la cosa expropiada o la parte correspondiente, cuando la totalidad o una parte de ella no se utilizare o se aplicare a uso distinto de aquél para el que se autorizó la expropiación.

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

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

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

2.1.-AUTORIDADES QUE INTERVIENEN

En primer lugar, vamos a ocuparnos de analizar a qué autoridades les compete intervenir en la expropiación por causa de utilidad pública.

El Ordenamiento constitucional de 1857 no precisaba las -- autoridades que deberían intervenir, solamente disponía que la propiedad sólo podría ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, esto es, dejaba a las leyes secundarias la determinación de las autoridades competentes para desarrollar los múltiples actos que atañen a la expropiación.

Nuestra actual Carta Magna en el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, le da ingerencia sucesiva a los tres Poderes constitucionales, es decir, al legislativo, al ejecutivo y al judicial.

La participación del Poder legislativo se traduce en la expedición de las leyes que señalen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

La parte conducente del precitado párrafo segundo 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"

Dichos ordenamientos podrán ser de carácter federal, cuando los objetivos que se pretendan con la expropiación corresponda realizarlos a la Federación de conformidad con su competencia constitucional, o bien de índole local cuando los fines perseguidos corresponda satisfacerlos a las Entidades Federativas de acuerdo con su competencia constitucional.

En este orden de ideas, en forma atinada, el maestro Burgoa considera que en el régimen jurídico a que está sometida la actividad expropiatoria estatal, concurren los principios de constitucionalidad y de legalidad.

El primero consistente en que sólo la Constitución General de la República puede autorizar la ocupación de la propiedad privada, mediante las condiciones y requisitos que fija (utilidad pública e indemnización); esto es, que la única fuente de la expropiación es la carta magna, y si ésta no la previniese, aquélla no sería dable, pues su regulación no es objeto de leyes secundarias.

Mientras que el principio de legalidad se manifiesta en el hecho de que no obstante que la Constitución prevé la expropiación, es necesario que las autoridades estatales, para llevar a cabo la misma, se basen o fundamenten en una ley ordinaria, sea federal o local, que establezca las causas de utilidad pública.

Dichos principios se establecen en nuestra carta magna, en este orden: a) el principio de constitucionalidad se observa en el párrafo segundo del numeral 27, que a la letra dice "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad públi

ca y mediante indemnización", y; b) en tanto que el principio de legalidad lo encontramos en la fracción VI, párrafo segundo, del citado numeral, que es del siguiente tenor "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".

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

"La Constitución General, con objeto de prevenir - que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de -- utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los ca-- sos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y que de acuerdo con esas le-- yes, la autoridad administrativa hará la declara-- ción correspondiente. De manera que es necesario:- primero, la existencia de una ley que determine -- los casos genéricos en que haya utilidad pública;- y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley de-- cida en cada caso, si existe o no, esa necesidad,- para que se verifique la expropiación. Llevada a - cabo sin que se cumplan las formalidades legales,- importa una violación de garantías".

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

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.-Lleva da a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aun cuando se trate de utilidad pública, importa - una violación de garantías".

Tesis número 394, página 651, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice 1917-1975.

Por otro lado, la Constitución no declara expresamente sobre cuál es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, -- esto es, la que de hecho deba llevar a cabo la desposesión del bien expropiado y su incorporación al patrimonio del Estado.

En mérito de esa laguna constitucional, se han sustentado dos opiniones contrarias, la primera sosteniendo que es a la autoridad administrativa a quien compete la declaratoria de expropiación, y a la autoridad judicial su ejecución.

Dicha opinión se fundamenta en el último párrafo de la --- fracción VI, del numeral 27 de la Constitución, que 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 se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades - administrativas procederán desde luego a la ocupación, adminis- tración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".

" Esta opinión tiene a su favor el sistema vigente con anterioridad a la Constitución de 1917, en el que la expropia--- ción de acuerdo con las disposiciones del Código Federal de -- Procedimientos Civiles, se sujetaba al conocimiento de la auto

ridad judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente y para que ordenara la privación de la propiedad".(16)

La opinión contraria considera que la autoridad administrativa es la que debe ejecutar materialmente la expropiación, ya que el párrafo segundo de la misma fracción VI no viene a dar intervención al Poder judicial sino en el procedimiento de indemnización, y eso únicamente por lo que hace al exceso o demérito que haya experimentado el bien expropiado con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, o bien cuando se trate de objetos cuyo valor fiscal no esté fijado en las oficinas rentísticas, es decir, que como la intervención de la autoridad judicial sólo se dá en el referido momento, no existe sosten para llegar a pensar que debe intervenir en alguna otra de las faces de la expropiación.

Nuestra Ley de Expropiación de 1936, poniendo fin a ese problema, dispone que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación (art.3º) y oportunamente procederá, sin la intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien afectado (arts. 7º y 8º).

Entonces tenemos que, por lo que hace al Poder ejecutivo, sea federal o local, su ingerencia se traduce en la declaración concreta de cuando procede la expropiación, la ocupación temporal, sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de

(16) Gabino Fraga. Op.cit, pág. 380.

la colectividad (art. 2º). Así, tenemos que el artículo 3º - de la Ley de Expropiación señala que "El Ejecutivo Federal, - por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva".

Luego entonces la autoridad administrativa interviene --- aplicando al caso de que se trate, las normas constitucionales y legales que regulan su actividad, realizando los actos-jurídicos y materiales relativos a tal aplicación, por ejemplo, la iniciación del procedimiento de expropiación, la conformación del expediente, la declaratoria correspondiente, la ocupación del bien afectado, el conocimiento de los recursos-administrativos de revocación y de reversión, etcetera.

Para dar por terminado este punto, daremos una ilustración del procedimiento expropiatorio propiamente dicho; estos, aquél en que sólo interviene el Poder Ejecutivo.

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

"UTILIDAD PUBLICA. AUTORIDAD COMPETENTE.—No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que

cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso -- además para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso" Tesis número 545, página 903. Tercera Parte. Segunda Sala. Apéndice 1917-1975.

Así, tenemos que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, no mencionamos a los Territorios a que se refiere el artículo 3º de la Ley de Expropiación pues es sabido que éstos ya no existen, es quien tramita el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso si considera que en la especie se surte una de las causales -- contenidas en el numeral 1º, hace la declaratoria de expropiación correspondiente. (art. 3º)

Esta declaratoria se hace mediante acuerdo que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarse personalmente a los afectados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surte efectos de notificación personal una segunda -- publicación del acuerdo en el referido Diario Oficial. (art. 4º)

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

En los casos en que no se haga valer el precitado recurso -- o si éste es resuelto en contra de las pretensiones del recu--

rente, 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. (art. 72).

En los casos en que el acuerdo de expropiación señale como causa de utilidad pública:

a) La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas. (fracción V del artículo 1º de la Ley de Expropiación).

b) Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública. (fracción VI del artículo 1º de la Ley de Expropiación), ó

c) Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad. (fracción X del artículo 1º de la Ley de Expropiación),

el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal, o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación

del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. (art.89)

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

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

En razón de que abundaremos sobre la ingerencia de este -- Poder constitucional en el siguiente capítulo del presente trabajo, sólo diremos que la vía en que se ventila la interven---ción antes aludida, es a través de un juicio ordinario federal en términos del artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica -- del Poder Judicial de la Federación.

2.2.-BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION

Nuestros doctrinarios son uniformes al afirmar que todos los bienes pueden ser objeto de expropiación, hecha excepción del dinero y de los bienes del dominio público.

Así el maestro Acosta Romero señala que:

"Algunos autores señalan que fundamentalmente se expropián bienes inmuebles, que es el caso más frecuente de expropiación, pero también se pueden expropiar otros como el uso, usufructo, habitación, etc; y, también, bienes muebles y derechos. Se pueden expropiar derechos como los de patentes para industrializar un determinado artículo que sea de interés general para el Estado, o los derechos de autor que sirven para ampliar el acervo cultural de sus habitantes. También pueden expropiarse empresas mercantiles e industriales.

Hay autores que señalan que, toda vez que el artículo 27 constitucional regula la propiedad territorial, únicamente la expropiación puede referirse a bienes inmuebles. Creemos que esta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 no sólo regula la propiedad territorial, sino también regula la propiedad, cualquiera que sea ésta, desde el dominio directo de la nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces, si regula todos estos aspectos de la propiedad, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos".(17)

(17) Op.cit. págs. 595 y 596

Por su parte, Gabino Fraqa estima que:

"Por lo que hace a los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse, en primer término, que el Estado no puede proceder a la expropiación del dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio legal para obtener los recursos indispensables para el -- sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto y por la otra, como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara -- para compensarse en la misma especie, la expropiación dejaría de cumplir su objeto. Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional no puede tener por objeto bienes muebles empresas mercantiles o negociaciones industriales, -- porque, como el artículo veintisiete constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referirla a esa clase de propiedad. La interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, -- existen datos derivados tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del párrafo decimoquinto del mismo artículo veintisiete, que no hacen el distincio necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los -- inmuebles".(18)

En el mismo orden de ideas Serra Rojas considera que:

"Pueden ser materia de expropiación todos los bienes, muebles e inmuebles, con excepción del dinero"
(19)

(18) Op.cit. pág.385

(19) Op.cit. pág.315

En tales condiciones, estando de acuerdo con las opiniones anotadas, consideramos que son susceptibles de expropiación to dos los bienes, tanto inmuebles como muebles, con las excepciones mencionadas en renglones anteriores.

Entonces, cabe decir que la acción administrativa, a efecto de satisfacer las necesidades públicas encomendadas al Esta do, puede consistir en la expropiación total, en la ocupación-temporal, sea total o parcial, o bien en la limitación al dere cho de dominio.

2.3.-RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936, establece dos recursos administrativos en favor de los particulares que se vean afectados por alguna declaratoria de expropiación decretada -- por las autoridades correspondientes.

Tales recursos son los llamados de revocación y de reversión, mismos que analizamos de la siguiente manera:

A) RECURSO DE REVOCACION

Puede suceder que el Estado al pretender satisfacer una necesidad pública expropie bienes que no son los idóneos para -- tal efecto, por diversas y múltiples razones que en la práctica suelen darse; en tales circunstancias, con el objeto de no dejar a los particulares afectados en un estado de indefensión la Ley de Expropiación contempla la existencia de un medio de defensa llamado recurso de revocación.

Establecido en el artículo 52 de la Ley, este medio de defensa tiene como finalidad el dar una oportunidad al afectado, ya que antes de la declaratoria correspondiente no se le da -- intervención alguna, para allegar pruebas a la autoridad expropiadora y convencerle de que en la especie, contrariamente a -- lo sostenido por ella, no se surten plenamente la causal o causas invocadas por la misma para fundamentar el acuerdo respectivo; esto es, para que la referida autoridad, sí el recu--

rrente le demuestra y la convence plenamente, revoque el acuerdo en que formuló la declaratoria de mérito, sin necesidad de que se llegue al extremo de acudir al juicio de amparo con todo lo que éste implica.

El término para interponer el recurso administrativo de -- revocación es, como ya se dijo con anterioridad, de quince --- días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo.

Cabe apuntar, asimismo, que la s^óla interposición del recurso de referencia, suspende los efectos que trae consigo la declaratoria correspondiente, hecha excepción de los casos en que ésta se funde en las causales V, VI ó X del artículo 12, -- pues la Ley considera que, dada su gran significación, no es -- dable en tales supuestos el suspender los efectos de la declaratoria que corresponda.

B) RECURSO DE REVERSION

Este recurso persigue como objetivo, é^l que los bienes que hayan originado una declaratoria de expropiación se destinen a la necesidad pública que se pretendió satisfacer con ellos; es decir, que en realidad sean de utilidad pública, pues en caso contrario la Ley prevé, en su artículo 92, que si dentro del -- término de cinco años, contados a partir del día en que se publique el acuerdo de expropiación en el Diario Oficial de la -- Federación, no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria, el propietario afectado podrá reclamar o bien la -- reversión del bien de que se trate en el caso de expropiación,

o bien la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Consideramos que si el particular obtiene la devolución -- del bien expropiado tiene, correlativamente, la obligación de reintegrar al Estado las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización.

CAPITULO TERCERO

INTERVENCION JUDICIAL (DEL PODER)

3.1.-DECLARACION CONSTITUCIONAL (TEXTO DE LA CARTA MAGNA)

Como lo indicamos en el capítulo anterior, punto número -- 2.1, la intervención del Poder Judicial en lo tocante a la expropiación, se circunscribe a lo establecido en la fracción -- VI, párrafo segundo, parte última, del artículo 27 constitucional, que es del tenor siguiente:

"El exceso de valor o el demérito que haya tenido - la propiedad particular por las mejoras o deterio-- ros ocurridos con posterioridad a la fecha de la -- asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución - judicial. Esto mismo se observará cuando se trate - de objetos cuyo valor no esté fijado en las ofici-- nas rentísticas".

De la lectura anterior, se observa que el parámetro para - la injerencia del Poder Judicial, es el cambio que, a estima-- ción del Estado o del particular afectado, haya sufrido el --- bien expropiado en cuanto a su asignación fiscal inicial, esto es, que si las partes interesadas no estimaren que el bien expropiado hubiese sufrido cambio alguno respecto de su valora-- ción fiscal originaria, entonces el Poder Judicial no tendría- intervención en la materia de la expropiación propiamente di-- cha.

Sin embargo, por razones de intereses propios, las cosas - no suelen suceder así y por una parte el Estado, a efecto de -

minorar su erogación, puede litigar el monto de la indemnización, alegando que el bien afectado ha sufrido algún demérito respecto de su asignación fiscal inicial, fundamentalmente por deterioro en las construcciones en el caso de bienes inmuebles y por otro lado el expropiado puede hacer lo propio, aduciendo que el bien ha tenido un incremento, por razones de tiempo, de ubicación, de mejora en las construcciones, etcetera, y no --- aceptar como monto de la indemnización el equivalente al valor fiscal que, del bien expropiado, figure en las oficinas catastrales.

En tales circunstancias, además del caso en que el bien expropiado no esté valuado fiscalmente en las oficinas recaudadoras, el Estado y el afectado someterán a juicio pericial, cuando se trate de ocupación temporal, y a resolución judicial, -- cuando se trate de privación total del bien o de limitación de dominio, el monto de la indemnización, en términos del precepto en comentario.

Ahora bien, el procedimiento para dilucidar el monto de la indemnización es el siguiente:

Se hace la consignación al juez que corresponda, que en el caso del Distrito Federal es un juez de Distrito en Materia -- Administrativa, en términos del artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, quien fija a las partes el lapso de tres días para que designen sus peritos con apercibimiento de él hacerlo en su rebeldía, si aquéllas -- no lo hacen. También se les previene para que designen de co--

mún acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombran, es designado por el juez.(art.11)

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

En caso de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hace nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.(art.13)

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

Si los peritos están de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fija el monto de la indemnización; en caso de que los dictámenes resulten -- diversos, llama al tercero, para que dentro de un término que le fije, no mayor de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del plazo de diez días lo que considere procedente.(art.16)

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

Si la ocupación es temporal, el monto de la indemnización queda a juicio de peritos; y a resolución judicial, en el caso de limitación de dominio.(art.18)

3.2.-INOPERANCIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA (SU INOBSERVANCIA)

La reducida intervención que la Constitución le otorga al Poder Judicial en lo referente a la expropiación, no excluye - la facultad que tiene el Poder Judicial Federal para conocer - de los distintos casos que se le planteen a través del juicio- de amparo.

Una de las cuestiones que más se han tratado en el juicio- constitucional es la referente a sí la garantía de audiencia - que prevé el artículo 14 de la carta magna es observable en -- materia de expropiación.

Al respecto se debe apuntar, grosso modo, que la garantía de audiencia consiste en la obligación positiva que el párrafo segundo del artículo 14 constitucional impone a las autoridades, en el sentido de que previamente a la emisión de cual---- quier acto que implique privación de la vida, de la libertad,- o de las propiedades, posesiones o derechos de los gobernados, deben otorgar a éstos la oportunidad de que formulen sus defen- sas y ofrescan y rindan sus pruebas.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia ha establecido, - en jurisprudencia reiterada, que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, porque ese requisito no- está comprendido por el artículo 27 constitucional.

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO-- RIGE EN MATERIA DE.-En materia de expropiación, no- rige la garantía de previa audiencia consagrada en- el artículo 14 de la Constitución Federal, porque - ese requisito no está comprendido entre los que se-

Sala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental". tesis número 391, página 649, Tercera Parte. Segunda Sala. Apéndice 1917-1975.

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN-MATERIA DE .-En materia de expropiación no rige la-garantía de previa audiencia consagrada en el artí-culo 14 de la Constitución Federal, porque ese re--quisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede ad-mitirse que exista contradicción entre las disposi-ciones contenidas en ambos preceptos por ser eviden-te que el primero de ellos establece una regla gene-ral para derechos subjetivos, mientras que el segun-do, ampara garantías sociales, que por su propia na-turaleza, están por encima de los derechos indivi--duales a los que restringe en su alcance liberal,--en términos del artículo 1º de la propia Ley Funda-mental".

tesis número 46, página 112, Primera Parte. Pleno.- Apéndice 1917-1975.

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

Nosotros opinamos que en materia de expropiación no rige-- la garantía de previa audiencia porque en la mayoría de los -- casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que-- requieren una pronta determinación, la cual no se daría si fue- ra obligatorio otorgar participación al afectado; por eso se -

puede concluir, que es de la naturaleza de la expropiación el que no se dé previa audiencia al expropiado, ya que la misma tiene por objeto que se permita oponerse, controvertir y probar en contra de la desición de las autoridades. En la expropiación, no se trata de un acuerdo de voluntades para que el bien afectado pase a poder del Estado, sino por el contrario-- una imposición de éste, en atención al interés social, para -- que, aún en contra de la voluntad del particular afectado, la propiedad privada sea ocupada para destinarla a una necesidad pública; el brindar la garantía de previa audiencia en esta -- materia, se traduciría en negar que el Estado tenga facultades para expropiar, y si la Carta Magna autoriza la ocupación de -- la propiedad privada sin tomar en cuenta la voluntad de los -- gobernados, debe entenderse que es sin otorgarles audiencia.

Sin embargo, cabe destacar que en vista de que la Constitución en la fracción VI, párrafo segundo, del numeral 27 deja-- que sea la ley secundaria la que determine el procedimiento a seguir para que las autoridades administrativas formulen la de claratoria de expropiación correspondiente; si dicha ley secun daria estableciera el que se diere oportunidad al afectado --- para presentar sus defensas y ofrecer y rendir sus pruebas, -- entonces las autoridades gubernamentales tendrían la obliga--- ción de cumplir con esas normas esenciales del procedimiento, -- y en caso de no hacerlo, estarían violando el artículo 14 cons titucional.

"EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. GARAN
TIA DE AUDIENCIA.--Cuando el legislador ordinario --

establece la garantía de audiencia, previa a la expropiación como lo hizo en el artículo 344 de la -- Ley Federal de Reforma Agraria, tal requisito constituye una norma esencial del procedimiento y su -- inobservancia se traduce en violación al artículo - 14 de la Constitución Federal".

tesis número 33, páginas 39 y 40. Segunda Sala. Informe de Laboras del año de 1976.

3.2.-DIVERSOS CASOS AL PREVISTO EN LA CONSTITUCION

La circunstancia de que la garantía de previa audiencia no rige en contra de actos relativos a la expropiación, como lo asentamos en el apartado que antecede, no excluye el que los mismos no puedan ser combatidos a través del juicio de amparo, el cual, lógicamente, no procederá por violación a la referida garantía, sino a la de legalidad que se establece en la primera parte del artículo 16 constitucional, en el caso de que la expropiación viole el numeral 27 de la propia Carta Magna o la legislación secundaria correspondiente.

Al respecto se debe apuntar que dicha garantía de legalidad que condiciona todo acto de molestia, se contiene en la expresión /fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento/.

"Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16-constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existien

do ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación)".(20)

Entonces, las autoridades que expropien, teniendo la debida competencia, deben fundar y motivar el Decreto de expropiación correspondiente, a efecto de no conculcar la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional.

(20) Ignacio Burgoa. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, pág. 194. Editorial Porrúa, S.A. México 1984.

A manera de ejemplos, podemos mencionar los siguientes casos:

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

Por su parte el artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación enumera los casos en que es de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Ahora bien, para que exista una utilidad pública es forzoso que preexista una necesidad pública, y si se diera el caso de que alguna autoridad expropiare un bien, fundamentándose en alguna de las causales que se establecen en el precitado artículo 1º, pero sin demostrar que en el caso concreto efectivamente existe una verdadera necesidad pública, entonces tal privación de la propiedad sería conculcatoria de la garantía de legalidad que se establece en la primera parte del artículo 16 de la Constitución, por falta de motivación, es decir, por no encuadrar dentro del marco general establecido por la ley.

B) Dispone el artículo 4º de la Ley de Expropiación que la declaratoria de expropiación se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados, y que en caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial.

En este caso, si las autoridades expropiantes publicaran -

por segunda ocasión el acuerdo en el Diario Oficial, sin antes agotar todos los medios legales para notificar en forma personal la declaratoria de expropiación a los afectados, entonces, al igual que en el ejemplo anterior, violarían la garantía de legalidad por falta de motivación.

Al respecto es aplicable la tesis jurisprudencial número -- 392, visible en la página 650, Tercera Parte. Segunda Sala. --- Apéndice 1917-1975, que es del tenor siguiente:

"EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE. La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente, y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico -- oficial".

C) Asimismo, se violaría la garantía de legalidad, por falta de fundamentación, en el caso de que algún afectado por una expropiación, no fundada en las fracciones V, VI ó X del artículo 12 de la Ley de Expropiación, interpusiere el recurso administrativo de revocación y sin embargo, a pesar de ello, las autoridades expropiadoras procedieran a la ocupación del bien de que se trate o a la imposición inmediata de las disposiciones de limitación de dominio correspondientes, y

D) También se conculcaría la garantía de legalidad, por falta de fundamentación, en el caso de que transcurrido un término de cinco años a partir de la expropiación, el bien afectado no se destinare al fin que motivó la expropiación, y el particu--

lar que sufrió tal privación interpusiere recurso administrativo de reversión, y éste se resolviera en contra de sus pretensiones.

3.4.-LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE AMPARO

En lo que corresponde a la suspensión del acto reclamado - en el juicio de amparo, entratándose de la expropiación; debe apuntarse que en principio la Suprema Corte de Justicia sustentó el criterio de que en materia de actos expropiatorios no -- era posible el otorgamiento de la medida por contravenirse disposiciones de orden público y seguirse perjuicios al interés social, esto es, por no llenarse el segundo requisito que para tal concesión exige el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Al efecto, es de observarse la tesis número 389, visible - en la página 643, Tercera Parte. Segunda Sala. Apéndice 1917 - 1975, que es del tenor siguiente:

"EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION TR-- TANDOSE DE.-Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación, por causa de utilidad pú-- blica, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el -- interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudie-- ran resentir los particulares, con la ejecución de los actos de la naturaleza indicada".

Dicha tesis jurisprudencial se integró con cinco precedentes que se encuentran localizados en el tomo LXXVI de la Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación, mismos que - son los siguientes:

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

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

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

Tomo LXXVI, pág.7052.-Alvarez del Castillo Ricardo-

y Coags.

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

Sin embargo, posteriormente nuestro máximo Tribunal ha sustentado un criterio que modifica al anterior, publicado en el Tomo XCI, página 1335, de la misma época, y que se reitera en las páginas 644 y 645 de la Tercera Parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que es del tenor siguiente:

"EXPROPIACION, CUANDO PROCEDE LA SUSPENSION CONTRA-LA.-La fracción III del artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación, considera, entre otras cosas, como causa de utilidad pública, la construcción de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. El artículo 8º del mismo Ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º, el Ejecutivo Federal podrá ordenar 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 la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que solamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable, y que en los demás casos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados por el Decreto de Expropiación. El presente caso no queda-

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

De lo anterior se observa, que sólo se afecta al interés social y se contravienen normas de orden público, no siendo posible otorgar la medida solicitada, en aquellos casos en que el Decreto expropiatorio se funda en las fracciones V, VI ó X del artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación, ya que en dichos supuestos la ocupación de los bienes asume el carácter de urgente e inaplazable, sin embargo en los restantes casos no existe interés imperioso para proceder a la consumación de los actos consecuencia de la expropiación, procediendo la suspensión inclusive en el recurso de revocación esta--

blecido en el artículo 5º de la Ley en comentario, en términos de los numerales 7º y 8º de la misma, y con mayor razón en el juicio de amparo.

3.5.-CRITICA

Por lo que hace a la intervención del Poder Judicial respecto de la expropiación, en sentido estricto, nos parece acertada la disposición constitucional que establece que el Poder Judicial únicamente intervendrá en el caso de que exista inconformidad en cuanto al incremento o demérito que haya tenido el bien expropiado después de la asignación de su valor fiscal.

Sustentamos lo anterior en mérito de que como el Estado, - en razón de sus elevados fines, tiene necesidades apremiantes que atender, que no permiten dilaciones o interrupciones, y se ve obligado a expropiar por alguna causa de reconocida utilidad pública; facultad que en el caso se encuentra prevista expresamente por el artículo 27 constitucional, es absolutamente necesario que encuentre todas las facilidades que legalmente le sean posibles para cumplir diligentemente con sus obligaciones naturales, mismas que no podría cumplir en esa forma, si - para cada paso que diera, que en la especie sería la ocupación de la propiedad privada en contra de la voluntad de su dueño, - contare con la regulación constante del Poder Judicial.

En este orden de ideas, tal como lo afirmamos en el punto-número 3.2 del presente capítulo, también estamos de acuerdo - en que tratándose de expropiación no rija la garantía de audiencia, en razón de que la naturaleza misma de aquella no lo permite así, esto es, que tal acto de soberanía generalmente - tiene como fundamento urgentes e inaplazables necesidades colectivas, las que serían inatendibles, por su implicación mis-

ma, si se otorgara la garantía de previa audiencia al posible-afectado.

Sin embargo, lo anterior no implica que las autoridades expropiadoras, en un Estado de Derecho como el que vivimos, no - tengan que adecuar sus actos a la Constitución y a las Leyes - que de ella emanen, esto es, que no por el hecho de que la Carta Magna las faculte, en virtud de los elevados fines que persiguen, a ocupar la propiedad privada aún en contra de la voluntad de los particulares, ello no significa que no deban sujetarse a los procedimientos legales que estén establecidos.

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES

- 1) La expropiación es un acto jurídico de derecho público, a virtud del cual el Estado priva a un particular de determinados bienes que son necesarios para satisfacer una necesidad pública, mediante la indemnización correspondiente.
- 2) Nuestros antecedentes nos demuestran que el constitucionalismo mexicano ha regulado la expropiación, siempre con los dos requisitos inseparables de causa de utilidad pública e indemnización.
- 3) La utilidad pública es el requisito toral sobre el que descansa la figura de la expropiación.
- 4) La utilidad pública se manifiesta cuando el bien expropiado llena las necesidades públicas que tiene encomendadas para su satisfacción el Estado.
- 5) El Estado para poder expropiar debe probar fehacientemente que en realidad existe causa de utilidad pública.
- 6) La indemnización es una contraprestación establecida por la Constitución, a favor del expropiado, a título de compensación por la privación del bien afectado.
- 7) El Estado, de acuerdo a sus recursos económicos, puede fijar la época del pago de la indemnización, la cual nunca puede

ser aplazada o incierta.

8) La indemnización debe cubrirse con dinero.

9) El monto de la indemnización se basa en el valor fiscal del bien expropiado.

10) El Estado debe pagar intereses, hasta en tanto cubra la indemnización.

11) Diversas Leyes secundarias prevén la expropiación por causa de utilidad pública.

12) El artículo 27 de la Constitución le otorga injerencia sucesiva a los tres Poderes constitucionales.

13) En el régimen jurídico a que está sometida la expropiación concurren los principios de constitucionalidad y de legalidad.

14) La intervención del Poder Judicial sucede únicamente en caso de inconformidad entre el Estado y el expropiado, respecto del valor fiscal real del bien afectado.

15) Son susceptibles de expropiación todos los bienes, hecha excepción del dinero y de los bienes del dominio público.

16) El particular afectado cuenta con los recursos administrativos de revocación y de reversión para lograr que el bien expropiado regrese a su patrimonio.

17) La garantía de audiencia no rige en materia de expropiación

18) La garantía de legalidad si rige tratándose de actos expropiatorios.

19) La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo -- tratándose de actos expropiatorios si procede, hecha excepción de los casos en que la ocupación material de los bienes tiene el carácter de urgente e inaplazable, y

20) Es atinada la forma en que la Constitución regula la intervención del Poder Judicial, respecto de las cuestiones relativas a la expropiación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
- 2.-Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Quinta edición, Tomo IV. Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1956.
- 3.-Burgoa Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1984.
- 4.-Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Decimosexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 5.-Castro Estrada José. Derecho Administrativo, Tomo Segundo.- Apuntes Tomados de la Catedra. Escuela Nacional de Jurisprudencia. Taquígrafo y Editor Francisco Walker L. México, D.F.
- 6.-Floris Margadant S. Guillermo. El Derecho Privado Romano.-- Editorial Esfinge, S.A. México, 1979.
- 7.-Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- 8.-García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. Séptima edición. Imprenta Provincial. Madrid, 1959.
- 9.-XLVI Legislatura de la Camara de Diputados. Derechos del -- Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV. Antecedentes y Evolución de los artículos 16 a 27 -- Constitucionales. 1967.
- 10.-Pérez Moreno Alfonso. La Reversión en Materia de Expropiación Forzosa. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1967.
- 11.-Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Decimoprimer edición, Segundo Tomo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982

- 12.-Soto Gordo Ignacio y Lievana Palma Gilberto, La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS

- 1.-Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de noviembre de 1958.
- 2.-Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 3.-Código Civil para el Distrito Federal.
- 4.-Ley de Invenciones y Marcas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 1976.
- 5.-Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1976.
- 6.-Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 11 de enero de 1972.
- 7.-Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de enero de 1960.
- 8.-Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1976.
- 9.-Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1940.
- 10.-Ley Federal de Expropiación.
- 11.-Ley de Amparo.

- 12.-Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 13.-Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- 14.-Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
- 15.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

JURISPRUDENCIA

- 1.-Primera Parte, Pleno, y Tercera Parte, Segunda Sala, del --
Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917- --
1975.
- 2.-Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema-
Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1976.