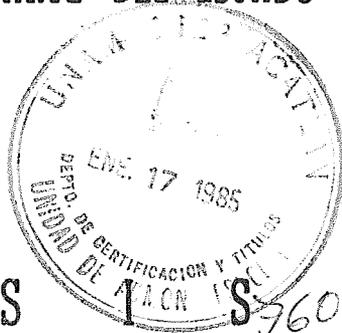




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán"

LA EXPROPIACION COMO MEDIO DE ADQUISICION
DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO



T E S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Blanca Elena Aguilar Huerta

Acatlán, Estado de México

1984

M-0030839



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI PADRE:

Con cariño y agradecimiento a su esfuerzo diario para cumplir hasta el más mínimo de mis caprichos y necesidades.

A MI MADRE:

Por haber vaciado en mi persona todo su amor maternal además de ser mi mejor amiga.

A MI ABUELITÁ:

Que con sus cuidados y bondad ma ha hecho tan feliz.

A MIS HERMANOS:

Ana Lilia, Claudia Elvira y
Roberto por su cariño y con
fianza.

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	I
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACION	
a) Constitución de Cádiz	1
b) Constitución de Apatzingán	5
c) Constitución de 1824	10
d) Constitución de 1836	16
e) Constitución de 1857	19
f) Constitución de 1917	23
CAPITULO SEGUNDO	
PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACION EN LA LEGISLACION - MEXICANA	
a) Concepto de Expropiación	52
b) Causa de Expropiación	55
c) Elementos de la Expropiación	66
d) Procedimiento de Expropiación	83
CAPITULO TERCERO	
RECURSO EN MATERIA DE EXPROPIACION	
a) Recurso de Revocación	91
b) Recurso de Reversión o Derecho de Retrocesión.	96
c) Juicio de Amparo	101

M-0030839

CAPITULO CUARTO

DIFERENCIAS ENTRE LA EXPROPIACION Y OTROS MEDIOS DE
ADQUISICION DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO

a) Confiscación y Expropiación	106
b) Decomiso o Comiso y Expropiación	110
c) Requisición y Expropiación	113
d) Nacionalización y Expropiación	121

CONCLUSIONES	127
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	129
--------------------	-----

LEGISLACION CONSULTADA	135
------------------------------	-----

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

La presente tesis tiene como objeto el estudio de la figura administrativa de expropiación, que es un mecanismo por medio del cual el Estado adquiere bienes de propiedad privada, por una causa de utilidad pública. Siendo esta la forma legal para adquirir dicha titularidad conforme al procedimiento que señala la Ley de Expropiación, expedida en 1936, por el entonces presidente Lázaro Cárdenas, en base a la fracción segunda del artículo 27 Constitucional.

Esta figura administrativa ha sufrido diferentes cambios durante su evolución histórica, pero sus requisitos básicos no han cambiado, lo que obedece a que el hombre ha considerado como uno de sus factores más importantes, la libre posesión y disfrute de los bienes muebles o inmuebles que haya adquirido, por consiguiente, cuando el Estado requiere de la titularidad de alguno de ellos, el particular afectado se siente agredido por la actitud del Estado.

En nuestro país, la base de esta figura la proporcionó el derecho español, a través de la Constitución de Cádiz, de donde se tomó el modelo para seguirla contemplando en los diferentes documentos jurídicos por los que ha atravesado nuestra historia legislativa, por lo que en el capítulo primero señalamos el proceso evolutivo, de este acto administrativo y las condiciones para su realización; así como los hechos históricos más trascendentales que fueron revolucionan

do el concepto de Expropiación hasta como lo encontramos en nuestros días.

En el capítulo segundo, señalamos lo que significa expropiación para diferentes tratadistas del derecho administrativo, así como la causa de utilidad pública que es lo que motiva éste acto, los elementos de que consta y el procedimiento que la legislación específica le señala para que se lleve a cabo. Se continúa con los recursos ordinarios que la misma Ley de Expropiación señala en contra del decreto y para solicitar la reincorporación del bien expropiado y nuestra máxima protección constitucional: El juicio de amparo: el tipo de amparo que procede en caso de expropiación, ante la autoridad y que formalidades contiene.

En el último capítulo de este trabajo nos referimos a las diferentes figuras análogas a la expropiación, señalando sus diferencias básicas.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACION

A).- Constitución de Cádiz

B).- Constitución de Apatzingán

C).- Constitución de 1824

D).- Constitución de 1836

E).- Constitución de 1857

F).- Constitución de 1917

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACION

A).- Constitución de Cádiz

Uno de los antecedentes de la expropiación en nuestro país lo encontramos en la Constitución de Cádiz, que estuvo vigente en México en dos períodos diferentes.

El 24 de Septiembre de 1810 comenzaron las asambleas en las Cortes de Cádiz para la elaboración de la -- Constitución Política de la Monarquía Española, mejor co- nocida con el nombre de Constitución de Cádiz que quedó- concluída el 19 de Marzo de 1812. "Es necesario aludir - a esta carta, tanto porque estuvo vigente en dos ocasio- nes, en 1812 y en 1820, como por la influencia que tuvo en el constitucionalismo Mexicano". (1) En efecto al - derecho español ha sido una fuerte influencia en nues- tro derecho, particularmente esta Constitución, porque en ella hubo la colaboración activa de diputados mexi- canos, aún cuando en ese momento se había iniciado el mo

(1) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 5a.- ed., México, Ed. Pax-México, 1979, p.78.

vimiento de Independencia en nuestro país.

Por lo que toca al tema que habremos de tratar, - la Constitución de Cádiz establecía en su Título IV, denominado "del Rey", Capítulo I de La Inviolabilidad del Rey y su Autoridad, en el artículo 172:

"Las restricciones de la autoridad del rey son las siguientes:

Cuarta: No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español" (2).

En esta cláusula se observa que la propiedad no-esta sujeta al capricho del Rey en cuanto a la titularidad de la misma como medida proteccionista adoptada por esta Constitución, para todos los residentes del territorio y dominios españoles.

"Septima: No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimientos de las Cortes" (3).

Aquí los constituyentes de las Cortes de Cádiz -tratan de evitar que el Rey pudiera vender, ceder o permutar cualquier bien que perteneciera al reino español al -antojo del monarca, delimitando su soberanía, con la única

(2) Constitución Política de la Monarquía Española

(3) Idem.

ca excepción que la propia Corte otorgara su consentimiento para tal efecto.

"Décima : No puede el Rey tomar la propiedad de un particular, ni corporación, ni turbarle la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y 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 a cambio a bien vista de hombres buenos" (4)

Como se deduce de la anterior transcripción, en esta Constitución se protegían los derechos a la propiedad de los particulares, es decir, no quedaba al arbitrio del Rey la pacífica ocupación, uso y aprovechamiento de la propiedad privada, sino mediante un objeto de utilidad común que se traduce como un beneficio colectivo. También es importante señalar que en esa misma fracción en la parte final, se señala la indemnización al mismo tiempo de la sustracción de la propiedad.

Los tres elementos subrayados en el párrafo anterior, son los que más tarde dieron origen en nuestro derecho constitucional a los principios rectores de la figura de expropiación.

La vigencia de la Constitución de Cádiz en México fué muy corta, ya que en 1808 había comenzado el movimiento

(4) Idem.

de Independencia; así que en 1812 que entró en vigor en -
nuestro país dicha Carta Constitutiva se vió restringida
en su vigencia en base a que en ese momento se encontraba
en plena efervescencia política y organizacional a causa
de la lucha por la libertad de nuestra nación respecto al
gobierno Español.

B).- Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán era un documento jurídico que contenía entre sus principales objetivos: La unificación de la Nación Mexicana, La Independencia total de España, La Autonomía Gubernativa y la Democracia.

Esta Carta Magna fue creada por el primer Congreso Constituyente en la historia de nuestro país, mismo que convocó José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813 en Apatzingán, Michoacan, de donde tomó su nombre esta Carta fundamental, por lo que así se le denomina aunque su nombre original es "Decreto para la Libertad de la America Mexicana".

El Congreso estaba constituido por : "El Teniente General Manuel Muñiz y los diputados Ignacio López Rayón por Nueva Galicia, José Sixto Verduzco, por Valladolid, José María Liceaga por Guanajuato, José María Murguía por Oaxaca, José Manuel Herrera representando Tecpan y los suplentes Carlos María de Bustamante por la provincia de México, José María Coss por Veracruz y don Andrés Quintana Roo por Puebla" (5).

La importancia de este decreto consiste en su espíritu jurídico, ya que fué la primera manifestación de

(5) Vázquez Sánchez, José Antonio. La Constitución de Apatzingán, Tesis Profesional, 1976, p.29.

fé constitucional de la nación mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento liberal que tanta falta hacía en aquella época.

"No busquemos en la Constitución de Apatzingán-- el cuadro completo de una organización política perfecta, porque no era este su objeto. Primero era; ante todo, un instrumento de lucha, la aparición armada, la antitesís - política. Contra la Monarquía la República : contra el - despotismo la libertad; contra la sujeción la independencia; contra la conquista la reivindicación; contra el derecho divino la soberanía; contra la sucesión de la corona por nacimiento la elección democrática. En una palabra la condenación más enérgica de la Conquista y del régimen virreinal, un nuevo tipo de organización provisional destinado a preparar las instituciones definitivas" - (6).

Respecto a la expropiación, la Constitución de Apatzingán se refiere a ella en su Capítulo V, denominado de la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos, dentro de las hipótesis contenidas en los preceptos que a continuación se transcriben :

"Artículo 24.- La felicidad de los ciudadanos -- consiste en el goce de igualdad, seguridad, propiedad y -

(6) González Avelar, Miguel. Constitución de Apatzingán -- la. ed. México, Ed. Sepsetentas, 1973, p.41

libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin -- de las asociaciones políticas" (7).

En este artículo se establece el derecho de los -- ciudadanos a la protección de la propiedad, declarando que era uno de los fines que perseguía esa Constitución.

Aquí se puede observar el sentir del constituyente respecto a que todos los ciudadanos serían felices si el go bierno les proporcionaba lo que conocemos como derechos mínimos del hombre, que consisten en la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. Esto obedece a que en el tiempo de la colonia la gente vio restringidos estos derechos. Es por es to que esta Constitución trató de reivindicarlos para com -- placer a la población.

"Artículo 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y a disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravenga la Ley" (8).

El constituyente de Apatzingán plasmó este artículo con el fin de crear confianza en la gente de aquella épo ca en el nuevo gobierno, ya que por antecedente histórico -- los habitantes de la Nueva España tenían supeditada la pose

(7) Torre Villar, Ernesto de la, Constitución de Apatzingán

Tesis Profesional UNAM, México, 1978, p.382-383.

(8) Idem. p. 382-383.

sión de la propiedad al arbitrio del virrey en primer término y después al de los españoles radicados en estas tierras, que en su mayoría las acaparaban en grandes latifundios, motivo por el cual esta Carta fundamental aspiraba a la libre adquisición y disposición de propiedad para que la gente sin privilegios se aviniera libremente.

"Artículo 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a -- una justa compensación" (9).

En este artículo se encuentra la esencia de la expropiación; porque contempla la protección a la propiedad privada; la privación de la misma por causa de pública necesidad como única excepción; también otorga el derecho a la justa compensación, que no es otra cosa que el cambio de un bien por otro, que el Estado necesita para subsanar una necesidad colectiva. Al establecer el constituyente -- una justa compensación dejó una terrible laguna difícil de interpretar, por que quizá lo que el Estado consideraba -- una justa compensación, no era compartido por el afectado por dicha privación de su propiedad, así como también omitió establecer el tiempo en que esta debería efectuarse.

La Constitución de Apatzingán como ya habíamos se

(9) Idem.

ñalado es el primer documento jurídico realizado en nuestro país, el Congreso que lo creó siguió en labores hasta el año de 1816, cuando fué disuelto por don Manuel Mier y Terán, al asumir el Poder Ejecutivo como consecuencia del fusilamiento de Morelos. La disolución de este Congreso - tuvo entre sus principales causas el poco sentido de la -- unidad que imperaba en nuestro país, debido a la diversidad de ideologías y partidos políticos que la Independencia había acarreado. Pero lo que sí hizo esta Carta Magna fue marcar el principio de nuestra historia constitucio--nal.

C).- Constitución de 1824

Para comprender la evolución del pensamiento --- constitucional mexicano hemos considerado que es necesario hacer remembranza de los sucesos históricos más trascendentales, así como de los diferentes documentos que -- establecieron el origen de nuestro actual artículo 27 -- Constitucional que contempla entre otras cosas el tema -- de este estudio: La Expropiación.

Muerto Morelos en 1816 no había caudillo insurgente con su temple; así que la lucha de Independencia -- no contaba con un cabecilla que los dirigiera, aunque en la sierra de Guerrero y en Michoacán, entre otros lugares, había movimiento, fue hasta 1817 cuando aparece don Francisco Javier Mina, que junto con Fray Servando y Teresa de Mier reorganizó a los insurgentes hasta el 17 de noviembre de 1817 en que fue fusilado Mina. Después de -- la muerte de Mina, que había logrado reanimar el fuego -- revolucionario, se acelera la decadencia de la guerra y aún los lugares fortificados por los insurgentes comienzan a caer en poder de los realistas.

En 1818 surge una figura que da nuevos bríos a esta lucha: don Vicente Guerrero, quien reclutó gente para continuar la guerra; debido a sus éxitos en la Costa Grande, fue proclamado General en Jefe.

El 9 de Marzo de 1820, Fernando VII vuelve a guiar la Constitución de Cádiz en España, al mismo tiempo mandó tropas a nuestro país para aplacar el movimiento de Insurgencia y reimplantar la Carta Magna de 1812, con lo cual no estaba de acuerdo el virrey Don Ruíz de Apodaca por lo que puso a su servicio a Agustín de Iturbide con el fin de indenpendizar a la Nueva España. pero para crear un gobierno de españoles sin la intervención del Rey. Iturbide al darse cuenta que derrotar a Guerrero no era tan fácil resolvió buscar su colaboración para la lucha de Independencia, creando un plan revolucionario que fue conocido como el Plan de Iguala. Guerrero, convencido de que Iturbide estaba dispuesto a luchar por la Independencia, se avino al fin, para tener una entrevista en Acatempan, donde tuvo lugar el famoso abrazo, conocido con el mismo nombre (10).

El Plan de Iguala era un documento que buscó proclamar la Independencia absoluta de México respecto al trono Español; estableció un gobierno monárquico; que la única religión fuera la católica, a la vez ofreció el trono a Fernando VII o algún miembro de su familia.

Al parecer a todos los habitantes de la Nueva España convenía el Plan de Iguala, porque entre otras cosas

(10) Apud, Miranda Basurto, Angel. La Evolución de México 2a. ed., ed. Herrero, México, 1973, p.325

planteaba que a los miembros de las castas se les elevaría a la calidad de ciudadanos; al clero porque le conservaba sus privilegios; a los empleados públicos los mantenía en sus puestos y a los militares les abría la carrera de ascensión, además de incluir la abrogación de la Constitución de Apatzingán que contemplaba las ideas de los realistas y de los insurgentes.

El Rey, al enterarse del contenido del Plan de Iguala, destituyó al Virrey Apodaca y envió a don Juan O'Donojú que era miembro del Partido Liberal. Cuando llega a México se traslada a Córdoba a firmar los tratados del mismo nombre, en los que se confirmaba el Plan de Iguala y se reconocía la Independencia, pero se dejaba la puerta abierta a Iturbide para erigirse al trono por medio de un Congreso de Aristócratas y no un Congreso Nacional, convirtiéndose así la revolución democrática en aristocrática.

El 27 de septiembre de 1821 entra Iturbide al frente del ejército trigarante a la ciudad de México, en señal de rompimiento de los lazos que ataron por 300 años a México con España.

El 20 de marzo de 1822 se legalizó la proclamación de Iturbide como emperador y se procede a elaborar el texto del juramento, por un Congreso convocado por el mismo Iturbide, al que se le llamó Junta Nacional Institucional que redactó el Reglamento Provisional Político del

Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 - de diciembre de 1822, en este dispositivo se contemplaba la expropiación de la siguiente forma:

"El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización" (11).

En este reglamento no se le denominaba expropiación, aunque contiene los principios que conforman esta figura; es decir, el sacrificio de una propiedad particular, para el interés común señalado que tenía que estar legalmente justificado un concepto mas explícito de lo que debía de entenderse por esta frase, también estipula una debida indemnización sin hacer la aclaración de cómo se fijaría, con lo que podemos percatarnos que aunque se reglamentaba dicha figura no se especificaban todas las bases para llevarla a cabo.

El 30 de octubre del mismo año se disolvió el Congreso de Iturbide; mientras Santa Anna por medio del Plan de Casa Mata se rebeló contra el imperio por lo que reinstaló al Congreso con el fin de establecer un gobierno republicano federal. Iturbide renunció y el Congreso anuló todos sus actos como emperador así como el Plan de

(11) México a Través de sus Constituciones. Ed. por la Cámara de Diputados, única ed., México, 1967, T. IV, p. 582.

Iguala y los Tratados de Córdoba.

Después de la abdicación de Iturbide, el Congreso creó una carta Constitucional en noviembre de 1823, - en la que se adoptó el régimen federal. El 4 de octubre de 1824 fue promulgada la Primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la cual se adoptó el sistema de Estado de una República, con un sistema de gobierno Representativo, Popular, Federal, en donde el poder se dividía en tres: Legislativo depositado en dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores; Ejecutivo encargado a un Presidente y a un Vicepresidente; Judicial que se confiaba a la Suprema Corte de Justicia.

Esta Carta Magna, había adoptado los principios de la Constitución Francesa y de la de Cádiz y un mecanismo semejante al de los Estados Unidos; pero sólo consideraba el aspecto político y no ahondaba en los problemas económicos y sociales del país (12). Tan es así que en el artículo 112 Fracción III señalaba en materia de expropiación:

"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;--

(12) Miranda Basurto, Angel. Ob. Cit., p.343.

y si en alguna 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" (13).

En esta Constitución se establecen los principios rectores a que hemos hecho mención; señalando en el primer párrafo la protección a la propiedad privada, al restringirle al Presidente la ocupación, uso o aprovechamiento de la propiedad de cualquier particular, en segundo plano se habla de la excepción de cuando se trate de un objeto de -- conocida utilidad general y que sólo podrá hacerse cuando -- así lo apruebe el Senado y el Consejo de Gobierno; y como -- tercero, señala la indemnización que estaba sujeta a la -- decisión de un grupo formado por personas nombradas por el afectado y por representantes del gobierno.

(13) México a Través de sus Constituciones. Ob..Cit.,Tomo IV,
p. 584.

D).- Constitución Centralista de 1836

En noviembre de 1835 se convocó un Congreso con el fin de que promulgara una Constitución Centralista que abrogara a la de 1824, ésto fue realizado por idea de Santa Anna quien ostentaba la cabeza del Partido Conservador. En esta Constitución Centralista se estableció un régimen de centralización gubernamental y administrativo de la Nación creando un cuarto poder; el Supremo Poder Conservador superior a los demás con facultades para suspender a la Suprema Corte y a las sesiones del Congreso, pudiendo además anular las leyes, decretos y reformas que hicieran las Cámaras.

Esta Constitución fue mejor conocida con el nombre de "Las Siete Leyes Constitucionales", promulgadas el 30 de diciembre de 1836. En estas Leyes se incluyó a la expropiación, como a la letra se indica:

"Artículo II.- Son derechos de los mexicanos : --

III.- No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte.- Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuera calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular -

previamente indemnizado a tasación de los peritos nombrados el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el Superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el falló" (14).

Esta Carta fundamental estableció en el artículo "de los derechos de los mexicanos," el no poder ser privado de la propiedad mas que en caso de expropiación, señalando el procedimiento para ese fin, lo cual en materia constitucional en un avance muy significativo por la garantía que otorga a los derechos reales de cada persona.

Al igual que en las diferentes Leyes y Constituciones que hemos mencionado señala los tres elementos de la expropiación :

- 1.- La protección a la propiedad privada.
- 2.- El objeto de general y pública utilidad, y --
- 3.- La indemnización de la cual se habla en forma más específica al señalarse el procedimiento para realizarla.

(14) México a Través de sus Constituciones. Ob. Cit., T.IV
p.585.

En diciembre de 1846, tras 21 años de lucha entre los Centralistas y los Federalistas, mismos en que rigió la Constitución Centralista, el General Mariano Salas convocó un Congreso que decretó el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

Con lo cual se extinguió el régimen Centralista que en vano había pretendido corregir los males heredados en la Colonia. A esta Constitución se le anexó un Acta de Reformas consistente en treinta artículos. "Pero, en realidad todo lo que establecía la Constitución de 1824 y su Acta de Reformas resultó obsoleto, porque Santa Anna gobernó a su entero capricho y en base a los decretos que el mismo expedía en esa época que se conoció con el nombre de Dictadura de Santa Anna, que abarcó el período de 1853-1855" -- (15)

El 10. de octubre se proclamó el Plan de Ayutla, siendo uno de sus objetivos derrocar a Santa Anna.

El 9 de agosto de 1855 Santa Anna se vió obligado a dejar el poder, el cual asumió don Juan Alvarez, quien debido a su sentir liberal y populista no pudo conservar el poder, ya que los moderados eran la mayoría, así que renunció y asumió el poder don Ignacio Comonfort.

(15) Miranda Basurto, Angel. Oh. Cit., p.344.

E).- Constitución de 1857

El 18 de febrero de 1857 el Congreso Constitucional convocado por Comonfort inició sus labores para elaborar una nueva Constitución.

La trascendencia de esta Constitución radicó en el triunfo de los Liberales y el desprestigio del clero, creando una auténtica recopilación de ideas de diputados mexicanos y sobre todo con un sentir revolucionario, --- quienes fueron escogidos por elección popular entre los ciudadanos que habían sido víctimas de la tiranía o de la dictadura militar.

Esta Constitución creó grandes conflictos en la República durante tres años de guerra de Reforma, la lucha básicamente fue entre los simpatizantes con el Partido Liberal, contra los Conservadores que estaban en contra de esta Carta Fundamental porque les acomodaba o convenía la dictadura.

Los liberales salieron avante por el potente empuje y energía de su cabeza de partido don Benito Juárez. Esta Ley Magna es el reflejo claro del avance progresista del país al quedar plasmado en una carta Constitutiva al sentir del pueblo oprimido que se había convertido en revolucionario.

En esta Constitución aparece el artículo 27 que--

establece las bases que más tarde dieron origen a nuestra actual Ley Fundamental.

Este precepto normativo establecía:

"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 debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación tendrá capacidad legal para adquirir por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio de la institución" (16).

En esta Ley Fundamental ya se habla de utilidad pública, que es un concepto más avanzado y más amplio que el que utilizan las distintas disposiciones legales que hemos mencionado, las cuales hablan de pública necesidad ya que nos encontramos ante dos conceptos distintos, dado que la Pública Necesidad es aquello de lo que no se puede prescindir, mientras que la Utilidad Pública es el provecho o beneficio que se obtiene de algo para un bienestar común.

(16) México a Través de sus Constituciones, Ob. Cit., T.II, p, 320.

En cuanto al pago de la indemnización la Constitución de 1857 estableció el tiempo en que debía hacerse al - señalar que era antes de ejecutarse el acto por lo que prescribe que debiera ser "previa indemnización".

En el segundo párrafo la Constitución delega a la ley reglamentaria la determinación de la autoridad que deba hacer la expropiación, así como los requisitos para su ejecución. Sobre la creación de esta ley reglamentaria podemos señalar que fueron los diputados Isidoro Olvera, José María Castillo Velasco y Arriaga los autores de esta idea en donde aparte de reglamentar el procedimiento expropiatorio, se señalaban las bases para que llevara a cabo. (17).

En este mismo párrafo se utiliza ya el término -- "expropiación", mientras que en las Constituciones anteriores no se le había denominado en esta forma tan específica.

En el tercer párrafo encontramos la desvinculación respecto a la supresión de los poderes del clero, frente a los del Estado, así como a las corporaciones civiles, esto fue necesario para acabar con los privilegios del clero y subordinarlos al Estado, limitando el derecho de propiedad de los bienes eclesiásticos, decretando la libertad de cultos y separando los negocios del Estado y los de la -

(17) Díaz, Lilia. Historia General de México, 3a. ed., Ed. por el Colegio de México, México, 1976, p. 835.

Iglesia, poniendo así fin a la constante intromisión de los religiosos en los asuntos de gobierno, por lo que consideramos que la Constitución de 1857 representa la autonomía gubernativa de nuestro país.

D) .- Constitución de 1917

En los sesenta años transcurridos entre la promulgación de las Constituciones de 1857 y de 1917, se gestaron hechos de gran trascendencia histórica en nuestro país, entre los cuales podemos mencionar los siguientes.

La expedición de Leyes de Reforma por Benito Juárez, la primera de estas leyes fue la de la "Nacionalización de los bienes Eclesiásticos", la cual preceptuaba que los bienes administrados por el clero debían pasar al dominio de la Nación.

Durante el período presidencial 1857-1864 de don Benito Juárez se suscitó la intervención francesa, en marzo de 1862 al mando del conde de Laurencez y otros conservadores, con el fin de agitar a la población en contra del gobierno Juárezista.

Con el fracaso de la intervención francesa los conservadores mexicanos pensaron que lo ideal para el país era un imperio, por la que ofrecieron el trono al archiduque Fernando Maximiliano, hermano del emperador de Austria, quien aceptó con la condición que esa fuera la voluntad de la mayoría del pueblo mexicano.

Durante este período Maximiliano mandó crear el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual fue suscrito por el mismo el 10 de abril de 1856, en que se mani--

fiesta lo siguiente sobre expropiación:

"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" (18).

A pesar de que el estatuto señalaba las bases en que se fundaría el imperio mexicano ostentaba también la protección a la propiedad privada, con excepción de cuando existiese una causa de utilidad pública y que mediare una indemnización, además de que remitía a una ley secundaria en la que se establecería la forma en que debería llevarse a cabo esa expropiación, todo esto como medida proteccionista para los subditos del emperador.

La intervención Francesa y el Segundo Imperio, tuvieron gran importancia para México, porque durante la lucha el pueblo fue unificandose y despertando la conciencia nacional.

Una vez derrocado Maximiliano, Juárez procede a la restauración de la República, y es elegido Presidente para un segundo periodo de 1867-1871. El 15 de junio de 1867 entra a la capital de la República restableciendo el orden constitucional.

(18) México a través de sus Constituciones. Ob. Cit., T IV
p. 612.

Juárez es reelecto para el período presidencial de 1871-1875, que no llegó a su término, en virtud de su muerte acontecida el 18 de julio de 1872, tuvo que asumir el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Sebastian Lerdo de Tejada. Ya por finalizar su mandato sus seguidores querían reelección, pero Don Porfirio Díaz se había postulado como candidato a la presidencia mediante el plan de Tuxtepec, cuyo principal fin era el principio de "NO REELECCION".

El 5 de mayo de 1877 es proclamado Mandatario Constitucional de la República, el general Porfirio Díaz, por el período que terminaría el 30 de noviembre de 1880.

De 1880 a 1884 fue electo como Presidente el General Manuel González, quien gobernó bajo la dirección personal de Porfirio Díaz.

En 1884 se inicia la época de mayor dictadura que ha tenido el país, la de Porfirio Díaz mediante su reelección definitiva e indefinida, para lo cual hubo que reformar la Constitución, volviendo al texto primitivo que nada prescribía sobre la no reelección.

En 1910 don Francisco I. Madero publico un libro -- que quizá fué el impulsor de los ideales revolucionarios adormecidos durante la dictadura de Díaz, su título : "La Sucesión Presidencial de 1910", en donde se contenían los puntos en que Madero fundó su campaña electoral; el princi-

pal punto era la democracia y el restablecimiento de la --
"No Reelección".

El 5 de octubre de 1910 se proclamó el Plan de San Luis en el que se decretaban nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Diputados y Senadores, efectuados en junio y julio de ese año determinando las normas de organización política y militar revolucionarias y se señalaba que el 20 de noviembre de ese año se iniciaría la Revolución.

Efectivamente en esa fecha da inicio el movimiento revolucionario en el norte del país que trae como consecuencia, el 25 de mayo de 1911, la renuncia del dictador Díaz y su salida del país.

Eso determina la postulación de Madero y José Ma. Pino Suárez como Presidente y Vicepresidente respectivamente, quienes rindieron su protesta de ley ante el Congreso el 6 de noviembre de 1911. (19).

El 28 de noviembre de 1911 Emiliano Zapata dio a conocer el Plan de Ayala, histórico documento que fue la base de la revolución, de los principios agrarios y protectionistas de los campesinos, los cuales quedaron plasmados en el artículo 27 de la Constitución de 1917, en este docu

(19) Ulloa, Berta. Historia General de México. Ob. Cit., p.

mento se señala en el punto séptimo que:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños mas que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan colonias, ejidos y fondos legales para el pueblo, o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos" (20).

El contenido de este plan ha sido de una gran trascendencia agraria en nuestro país porque aquí se señalan las causas de las expropiaciones de aquella época, lo cual en ningún otro documento se había establecido con la única excepción de la pública necesidad o utilidad pública. Este plan sentó las bases al Constituyente de 1917 para ampliación del texto Constitucional del artículo 27 de 1857, dando origen a nuestro actual artículo 27.

Con fecha 22 de Febrero de 1913 son asesinados -

(20) México a través de sus Constituciones. Ob. Cit., T.IV,
p. 633.

Francisco I. Madero y Pino Suárez por órdenes de Victoriano Huerta, quien asume el poder Ejecutivo después de 45 minutos de gobierno de Pedro Lascurain. Venustiano Carranza, no conforme con estos acontecimientos organiza un ejército con gente de ideas revolucionarias y comienza la lucha para derrocar a Huerta, hecho que tuvo lugar en 1914.

El 14 de septiembre de 1916 el entonces Presidente Venustiano Carranza acordó la modificación de los artículos 4, 5 y 6 del Decreto del 12 de diciembre de 1914 que reformaba el Plan de Guadalupe, en cuyas reformas se fijaban las normas para la elección de diputados al nuevo Congreso Constituyente.

"El Congreso resultó constituido, en su gran mayoría por elementos pertenecientes a la pequeña burguesía liberal y dividido en dos corrientes históricas; la de los viejos renovadores de la legislatura Maderista encabezados por Luis Miguel Rojas, José María Natividad Macías y Félix Fulgencio Palavicini, y la de los Jacobinos, evocación del grupo radical de la asamblea francesa, formada por los jovenes revolucionarios nutridos de los conceptos sociales preconizados por el programa del Partido Liberal Mexicano a cuya cabeza figuraba Ricardo Flores Magón, y por los ideales agrarios del Plan de Ayala, entre los cuales se destacaron por su iniciativa dialéctica en el propio desarrollo de las discusiones, Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, -

Luis Monzón, Froylan Manjarrez, Luis T. Navarro, Pastor -- Rouai y otros" (21).

Esta Constitución es el resultado de la lucha revolucionaria, lo que queda demostrado con el capítulo de Garantías Individuales, en el cual se fundaron los derechos de los ciudadanos a los principios fundamentales del hombre que quedaron consagrados en esta Constitución, en el capítulo antes referido.

Por lo que toca a nuestro tema, la expropiación quedó plasmada en el mismo número que en la Constitución de 1857, a diferencia de que en la de 1917 se amplía este texto, porque contempla las modificaciones a la propiedad, el régimen agrario, el dominio de la Nación en todo lo que comprende plataforma continental, zocalos submarinos, etc. concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, equitativa distribución de la riqueza, limitación de los latifundios; siendo estos algunos de sus principales puntos.

En el mensaje y Proyecto de Constitución para la creación de ésta que como ya señalamos fue convocado por Venustiano Carranza en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de 1916; en el párrafo cuadrágesimo cuarto - estableció :

(21) Mancisidor, José. Historia de la Revolución Mexicana

6a. Ed., Ed. Costa-Amic, México, 1965, p.307-308.

"El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas previa indemnización, cuando así lo exige la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno a 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" (22).

Como observamos, aquí ya se habla de la pequeña propiedad y de la imperiosa necesidad de fomentarla, así como no dejar desprotegidas a las personas que por una causa de utilidad pública se vieron afectadas por la privación de bienes de su propiedad, aún con el hecho de que existe la obligación del Estado de Indemnizarlos.

Lo que olvidó el constituyente fue señalar dentro del texto del artículo 27 Constitucional las bases en que dicha indemnización debería realizarse, ya que, si bien es cierto que existe una Ley de Expropiación que reglamenta las formalidades a seguirse en esta figura, también lo es que no nos estamos refiriendo a los detalles sino a la esencia misma de la expropiación.

Es así como ha evolucionado históricamente la ex-

(22) México a través de sus Constituciones. Ob. Cit., T. IV,

propiación, hasta como la encontramos en nuestros días, si guiendo siempre una línea proteccionista para los afectados buscando siempre una causa suficiente para llevarla a cabo.

Consideramos importante para efectos de este tra bajo la transcripción del artículo 27 de esta Carta Magna de 1917, por ser la base de la figura objeto de este ana lisis.

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y --- aguas comprendidas dentro de los límites del territorio na cional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de im poner a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio so-- cial, el aprovechamiento de los elementos naturales suscep-- tibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conserva--- ción, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejo-- ramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas neces-- rias para ordenar los asentamientos humanos y establecer - adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras

aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la Nación el dominio de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las

salinas formadas directamente por las aguas marinas; los - productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yaci mientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minera les sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre - el territorio nacional, en la extensión y términos que fi je el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los ma-- res territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las - de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o in termitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrien tes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, interminentes o torrenciales, - hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte - de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos - entidades federativas, o cuando pase de una entidad federa tiva a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o ribe-

ras, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de -- los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del -- subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al -- igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o

por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas - por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales re-
lativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas naciona-
les y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales -
radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en -
los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. -
Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En eg-
ta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales --
que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamien-

to de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros -- propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener -- fines pacíficos.

La nación ejerce en una zona económica exclusiva -- situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los -- derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen -- las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se ex-- tenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de -- la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.-- En aquellos casos en que esa extensión produzca superposi-- ción con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, -- la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medi da en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Es-- tados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tie-- rras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes -- prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por natura lización y las sociedades mexicanas tienen derecho para ad-- quirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. -- El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en -- considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por

lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanentemente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o delegaciones;

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, semi

narios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o indirectamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos, de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar

cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

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 adminis-- trativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente acep-- tado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribu-- ciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o dete-- rioros ocurridos con posteridad 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 ob-- servará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fija-- do en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artícu-- lo, 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, administración, remate o venta de las tie-- rras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin -- que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les -- pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal -- se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propon--: drá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán re clamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, -- sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

VII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y mon tes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregacio- nes o comunidades, hechas por los jefes políticos, goberna dores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, -- en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

B) Todas las concesiones, composiciones o ven--

tas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día lo. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, perteneciente a núcleos de población.

Quedán exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una

cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas -suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos.

La superficie o unidad individual de dotación no -deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equiva--lentes en otras clases de tierras, en los términos del pá--rrafo tercero de la fracción XV de este artículo;

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamen

tarias le fijen.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en -plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata -de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que

fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

XII. La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos, locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que le afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, henequen,

hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fi-

jará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta - en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo - con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir - los bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados - para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán - tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a -

embargo, ni a gravamen ninguno, y

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y hinesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público!

Como observamos en el artículo anterior no sólo re

gula la expropiación, sino la tenencia de la tierra, explotación de los recursos naturales, dotación de aguas, fraccionamientos, capacidad para adquisición de tierras, así como la transmisión de la propiedad privada, el señalamiento de que las leyes secundarias se encargarán de la determinación de las causas de utilidad pública, y que para efectos de esta tesis se encuentran en la Ley de Expropiación, aunque en otras legislaciones se establece, como en el Código Civil, que aunque se persigue la misma finalidad (bienestar común) varía el concepto. En el próximo capítulo abundaremos un poco más sobre el tema.

CAPITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTOS DE LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION MEXICANA

- A).- Concepto de Expropiación
- B).- Causas de Expropiación
- C).- Elementos de la Expropiación
- D).- Procedimiento para realizar la Expropiación

CAPITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION EN LA LEGISLACION MEXICANA

A).- Concepto de Expropiación

La voz expropiación proviene de un vocablo latino compuesto del prefijo "ex", que significa "a", "fuera", -- "sacar hacia fuera", "salir afuera" y del sustantivo "propietas" que quiere decir "propiedad", que generalmente se aplica a la propiedad privada.

Desde el punto de vista etimológico expropiación significa salir de la propiedad privada.

Para el maestro Gabino Fraga:

"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" (23)

El doctor Andrés Serra Rojas al respecto manifiesta:

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado y en o-

(23) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 22a. ed., Ed. Porrúa, México, 1982, p. 375.

casiones 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 un traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa" (24)

El Lic. Carlos García Oviedo, por su parte señala que la Expropiación:

"Es un procedimiento de derecho público mediante el cual la administración o particular sobrogada en sus derechos, adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente" (25)

El Doctor Miguel Acosta Romero sobre el particular señala:

"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 la propiedad en determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siem

(24) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, 10a. ed. Ed. Porrúa, México, 1981, p. 305.

(25) Ramirez Barreto Antonio. La Noción de Utilidad Pública en el Derecho Mexicano, Tesis Profesional, UNAM, México, 1957, p.58.

pre que se cubra una indemnización por causa de esa transfe-
rencia al particular" (26)

De las anteriores consideraciones podemos observar que todas las definiciones de expropiación estan elaboradas con base en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucio-
nal, de donde se desprenden cuatro elementos básicos de lo que debemos entender por expropiación:

1.- Acto jurídico de Derecho Público; porque el Es-
tado actúa como ente soberano y por estar sujeto al Derecho Público el procedimiento expropiatorio.

2.- Siempre será el sujeto expropiante una depen-
dencia de la Administración Pública y el afectado un parti-
cular.

3.- La expropiación deberá llevarse a cabo siempre por causa de utilidad pública.

4.- El mismo acto implica una indemnización; por-
que a falta de esta la convertiría en confiscación.

Por lo que podemos resumir que la expropiación es un acto de Derecho Público, por medio del cual el Estado ad-
quiere la propiedad de un bien particular con fines de uti-
lidad pública y mediante la indemnización correspondiente.

(26) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Admi-
nistrativo, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1979, p.480.

B).- Causa de la Expropiación

En el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional se señala expresamente que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de "Utilidad Pública", lo que significa que la única causa válida, jurídicamente hablando, para -- que se lleve a cabo la expropiación, es la "Utilidad Pública".

El problema aparentemente es precisar qué significa para el legislador "Utilidad Pública", por lo que al -- respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial número 546:

"Utilidad Pública". Expropiación. Solamente la -- hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular" (27)

Para el legislador "Utilidad Pública" tiene dos -- requisitos: esto es, que proporcione un beneficio a la colectividad y no a un particular y que la cosa expropiada -- pase a ser parte de los bienes del Estado. Lo que la Cons-

(27) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala. p. 904.

titución impide, es que la expropiación tenga lugar, debido a un interés particular, con objeto de proteger la propiedad privada.

En el mismo artículo 27 Constitucional, fracción - VI, párrafo segundo, preceptúa:

"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..."

La Constitución otorga a las leyes secundarias y a los Estados la facultad de establecer lo que es causa de utilidad pública, por lo que el legislador tiene el arbitrio de enumerar una serie de causas que a su criterio cumplen - con la función de utilidad pública, sin que algunas veces sea así, como ejemplo de esto tenemos el artículo 832 del Código Civil que indica:

"Se declara de utilidad pública la adquisición que hace el gobierno de terrenos apropiados a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

Como contemplamos la causa de utilidad pública para el Código Civil es muy deficiente, y se limita a proporcionar un beneficio a un sector de la población que el mismo denomina "familias pobres", y que no cumple con el concepto de utilidad pública que tiene el Derecho Público.

De acuerdo con la tesis jurisprudencial 546 antes mencionada, éste artículo parece no cumplir con lo que realmente significa utilidad pública, puesto que habla de que el gobierno se apropie de terrenos a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia, cosa que no es muy clara, puesto que si hablamos de que la utilidad pública reporta un beneficio colectivo, éste precepto parece no acatarlo al hablar del patrimonio de la familia en forma particular para el alquiler de casa habitación mediante una renta módica, lo cual beneficia a una parte de la comunidad; pero sin embargo, de acuerdo al Decreto Privado - éste es causa de utilidad pública, con lo cual no estamos de acuerdo, ya que este concepto de utilidad pública no cumple con los principios de justicia y equidad en que se funda nuestro derecho, y en base a que el Código Civil es una ley supletoria el legislador debe cambiar el contenido de este artículo, para señalar un concepto de utilidad pública mas acorde a la realidad y que cumpla con los requisitos que éste lleva consigo.

El maestro Urzúa opina que:

"Propiamente no puede señalarse reglas precisas e invariables válidas en cualquier tiempo y lugar, puesto que el concepto de utilidad pública tendrá que cambiar según sea la época de que se trata y la región, así como la idea que tenga la clase gobernante de lo que sea el inte-

público" (28)

Lo que establece este autor consideramos que debe ser tomado en cuenta por el legislador ya que el contenido del artículo 832 del Código Civil es obsoleto y se encuentra fuera de la realidad y estado jurídico en que se encuentra nuestro país; por lo que tiene que ser reformado.

Para efectos del estudio que estamos realizando -- veamos que nos dice la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, siendo Presidente Lázaro Cárdenas. En el artículo lo establece como causas de utilidad pública:

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

Esto es en base a que cualquiera de los tres supuestos que señala esta fracción implican un beneficio a la colectividad ya que todos los servicios públicos son creados por el Estado para la satisfacción de una necesidad colectiva.

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

En esta fracción se señala que para la creación de obras de vialidad se encuentra justificada la Expropiación, lo cual es cierto ya que el crecimiento demográfico en este

(28) Urzúa Mazías Efraín, Derecho Administrativo, 4a. ed., Ed. Universitaria Guadalajara, México, 1971, p. 119.

país y sobre todo en esta ciudad, requiere de la creación - de vías rápidas de circulación, ensanchamiento de calles y avenidas, así como medidas de protección para peatones.

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

Las causas de utilidad pública que se señalan en la anterior transcripción obedecen al servicio y a la recreación, siendo de mayor importancia los primeros, porque se refieren al orden médico, educacional, de comunicación y de servicio burocrático.

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos notables de nuestra cultura nacional.

El Legislador plasmó esta causa de utilidad pública que realmente cumple con lo que ella misma implica ya que todo aquello que es parte de nuestro acervo cultural e histórico reporta un beneficio público, pero también consideramos que es importante tener presente que muchas veces la vida moderna requerirá del sacrificio de estos bienes históricos para dar paso a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que debería tomarse en cuenta en forma par-

ticular las causas de utilidad pública que se tipifiquen en esta fracción bajo un exhaustivo exámen para saber qué es lo que va a reportar un mayor beneficio a la colectividad para cumplir con el fin que persigue dicha causa de utilidad pública, en que se base la Expropiación.

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

Consideramos que esta fracción es importante porque contempla tres casos de utilidad pública, como es el caso de guerra, el de abastecimiento y el de salud pública, en que observamos la extrema necesidad de los tres supuestos, así como el beneficio que implican.

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

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

Aquí el legislador omitió señalar dichos medios, en base a las facultades discrecionales que posee por una autorización legislativa que tiene determinados límites constitucionales. Por lo que el maestro Fraga señala que:

"Mientras una orden arbitraria carece de todo caso de fundamento, la orden dictada en uso de la facultad -- discrecional podrá satisfacer los requisitos del artículo - 16 constitucional de fundar y motivar la causa legal del -- procedimiento" (29)

En esta fracción está contemplada una de las causas mas válidas jurídicamente hablando porque la defensa nacional y la paz pública son lo mas importante para el desarrollo de un país.

Esta fracción establece una medida proteccionista para el patrimonio natural del Estado, ya que constitucionalmente todos los recursos naturales pertenecen al Estado, pero por medio de concesiones se permite a empresas de participación paraestatal o de capital privado la explotación de esos recursos, por lo que al establecer como causa de utilidad pública esta fracción, salvaguarda su derecho de administrar esos recursos, y disponer de ellos dentro de los límites constitucionales establecidos.

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

El legislador al establecer esta fracción busca e

(29) Fraga, Gabino. Ob. Cit., p. 101.

uitar la especulación y el monopolio, aunque consideramos - que la expropiación no es el medio mas indicado para evitar estos fenómenos económicos, ya que existe una ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, en donde se le concede a este la más amplia forma de regular dichas situaciones.

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

En esta causa de utilidad pública mas que ser útil para efectos de expropiación, la es para la requisición que - es otra figura administrativa análoga a la de expropiación - en donde tambien se busca un beneficio colectivo, sin que -- con esto pretendamos señalar que ésta fracción no establezca una buena causa para algunos casos de expropiación.

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

Aquí el legislador señala dos buenas causas de utilidad pública, ya que el hecho de cuidar y fomentar la conservación de los elementos naturales es proteger parte del -- patrimonio natural, así que cualquier medida que se tome para este fin justifica la causa de utilidad pública. En la segunda parte de esta fracción con el solo hecho de señalar un per- juicio para la colectividad cumple con el enunciado de este - artículo.

XI.- La creación o mejoramiento de centros de po- blación y de sus fuentes propias de vida.

En la fracción anterior la causa de utilidad pública está bien determinada porque implica un aumento en el nivel de servicios a centros de población, así como a las fuentes de trabajo específicas a cada región. Consideramos que en esta fracción está la solución al problema migratorio que existe en el Distrito Federal, por qué al fomentar todo lo anterior se evitaría en gran parte el fenómeno ya mencionado.

XII.- Los demás casos por las leyes especiales aquí.

El legislador plasmó esta última fracción con el fin de no dejar ninguna inobservancia por lo que respecta a las causas de utilidad pública, considerando a todos los casos que las demás leyes contemplen.

Para que la expropiación tenga toda la validez constitucional que el acto requiere, se necesita que la causa que lo motive esté descrita en cualquiera de las fracciones anteriores, de no ser así implicaría una violación al contenido del artículo 27 Constitucional; en base a que para efectos de expropiación sólo se considerará como utilidad pública lo que la ley señale en forma expresa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado el siguiente criterio:

"La Constitución General, con objeto de prevenir arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: Primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública;

Segundo, que el Ejecutivo aplicado esa ley decida, en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales importa una violación de garantías" (30)

En otros países el concepto utilidad pública cambia en mucho con lo que establece nuestra legislación por ejemplo para la doctrina argentina señala el maestro Rafael Bielsa:

"La utilidad pública es un concepto siempre relativo que varía con las condiciones económicas, políticas y sociales, así es como, prescindiendo de toda definición; la determinación de utilidad pública implica siempre el legislador el exámen de una compleja cuestión circunstancial" - (31)

Por lo que señala este autor, hemos podido percatarnos que en Argentina las causas de utilidad pública son inconstantes y circunstanciales, dependiendo de las condiciones por las que atraviere ese país en el momento de determinar dichas causas. En nuestro país y como señala la Tesis Jurisprudencial (386) antes mencionada siempre debe existir una ley que en forma determinante exprese que es causa de utilidad pública y para que efectos, para señalar al Ejecutivo la apreciación si existe o no tal causa que va a servir para fundar y motivar el decreto expropiatorio.

(30) Tesis Jurisprudencial 386 del Apéndice al S.J. de la F. Ob.Cit., p.639.

(31) Bielsa, Rafael. Derecho administrativo. 6a. ed., Ed. La Ley, Buenos Aires, Arg., 1965, p. 454.

A nuestro parecer, ésta situación es benéfica para el afectado por la expropiación, ya que no queda al arbitrio del Legislador y al capricho del Ejecutivo, la causa que funde al decreto, sino a una causa bien precisa en la ley y a un estudio existencial por parte del Ejecutivo de una necesidad real de expropiar y que en un momento dado implica la privación de un bien de su propiedad que va a beneficiar a la colectividad.

C).- Elementos de la Expropiación

Los elementos de la expropiación son aquellos que forman parte de este acto administrativo que sin la existencia de alguno de ellos no podría llevarse a cabo, por lo que es necesario analizarlos en forma independiente. Estos son:

- a).- Sujetos
- b).- Objetos
- c).- Indemnización

a) Sujetos

En el acto expropiatorio sólo existen dos sujetos: uno activo y otro pasivo.

En el sujeto activo siempre es el Ejecutivo a través de una de sus dependencias, según sea el caso, en representación de los intereses del Estado, ya que la expropiación es un acto de soberanía, motivado como requisito sine qua non por una causa de utilidad pública, que el Estado debe justificar para la realización de la expropiación.

Sobre el particular el Lic. Urzúa señala:

"En México, solo tiene facultad para expropiar la Federación y los Estados, aunque el sujeto beneficiario pueda ser una entidad pública o privada a quién se encomienda del fin social". (32)

(32) Urzúa Macías, Efraín. Ob. Cit. p.126

Así mismo las constituciones de los Estados señalan la obligación de legislar en materia de expropiación, como ejemplo de esto tenemos la Constitución del Estado de Guerrero, en el Título VII del Poder Legislativo, Capítulo IV denominado; de las Atribuciones del Congreso del Estado se señala en el artículo 47:

"Son atribuciones del Congreso del Estado:

IX.-Legislar en materia de expropiación por causa de utilidad pública".

La Constitución del Estado de Guerrero, le determina al Congreso la obligación de legislar sobre expropiación.

Efectivamente, en México la facultad de expropiación es potestativa del Estado, ya que es él que directamente lleva la decisión de ejecutar o no la expropiación, respecto al sujeto beneficiario, no estamos de acuerdo ya que es el fin que persigue este acto administrativo es la satisfacción de una necesidad colectiva, por lo que no podemos hablar de que una entidad pública o privada sean los beneficiarios, lo que si es cierto es que la ejecución del fin social a que se refiere este autor, que no es otra cosa que la realización del objetivo por el cual fué hecha la expropiación la puede llevar a cabo la administración pública o una empresa privada.

Para el Maestro García de Enterría:

"El tema clásico de la justificación de la potestad de expropiar no tiene sustantivo. Es un poder concreto que se integra dentro del poder genérico y ordenador del Estado. La justificación del poder de expropiar entra por ende,

dentro de la justificación del poder del Estado en abstracto y está afectado por los mismos límites. Sólo desde el dogma del carácter originario y absoluto de la propiedad privada - pudo cobrar este tema" (33)

Este autor tiene razón, en base a que efectivamente la potestad de expropiar pertenece exclusivamente al Ejecutivo, con las únicas limitantes que en la propia legislación - le señale.

El sujeto pasivo será siempre cualquier particular que se encuentre en el supuesto caso, de que un bien de su propiedad sea necesario por el Estado para cubrir una necesidad colectiva, que en el momento dado pueda beneficiarlo a él también, motivo por el cual deberá ser indemnizado en los términos de la Ley, como pasaremos a analizar en breve.

b).- Objeto

El objeto es aquel bien que la Administración Pública requiere y que por no estar comprendido dentro de su patrimonio, va a expropiar para incorporarlo a éste para la satisfacción de una necesidad colectiva.

Dicho objeto, puede ser bien inmueble, o mueble.

De acuerdo con lo que establece el Código Civil, son bienes inmuebles todo aquello que este adherido al suelo como construcciones, árboles y plantas, los derechos reales sobre inmuebles, en fin todo lo que tenga unión fija con un inmueble o sea parte del mismo, (art.750). Res--

(33) García de Entería, Eduino. Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa. única ed., Ed. por el Ins. de Estudios Políticos, Madrid España, 1956, p. 45-46.

pecto a los bienes muebles, señala que son por su naturaleza o por disposición de la ley, los primeros son los que pueden trasladarse de un lugar a otro (art.753) y los segundos las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles por una acción personal. (art.754).

Dentro de los objetos que dan lugar a una expropiación encontramos dos limitantes:

Primera.- Que los bienes objeto de expropiación no sean del dominio público, esto obedece a que el Estado no puede expropiar bienes de su propiedad, por lo que al respecto un grupo de autores Venezolanos señalan;

"Mal podría admitirse la privación por el poder público de bienes y derechos que le pertenecen, pues ello conduciría a una auto-expropiación contraria no sólo a la ley como se ha dicho, sino incluso a la misma lógica jurídica, y conforme a ello, requiérese necesariamente para el ejercicio de este derecho, que existe dualidad de sujetos, o sea de un ente expropiante y otro expropiado, y en el caso del Estado la Nación y demás personas de derecho público, porque no existe sujeto expropiado, y en tales condiciones se hace improcedente la aplicación de la ley misma" (34)

(34) Allan-Raudolph Brewer- Carias. La Expropiación por causa de utilidad Pública. única ed., Ed. Facultad de Derecho, Univ. Central de Venezuela, Caracas, 1966, p. 266.

A este principio doctrinal obedece que en nuestra legislación sólo la Administración podrá ser sujeto activo de este acto Administrativo.

Segundo.- Tampoco podrá expropiar el dinero, en virtud de que la expropiación para llamarse así, implica una indemnización que deberá hacerse en dinero, y sería ilógico que se expropiara dinero para retribuirlo en la misma especie, máximo que éste difícilmente se ubicaría una causa de utilidad pública. Existe una excepción que señala el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, fracción tercera que a la letra dice:

"En los casos que señale este artículo, el Gobierno federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado".

Esta no es la única forma en que la Administración podrá hacer el pago indemnizatorio en especie y no en dinero como es la generalidad de los casos de expropiación, ya que existe otra excepción establecida en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en donde se señala que cuando se expropie bienes ejidales deben ser restituidos en esa misma especie

y destinados al fin original que tenían cuando fueron expropiados.

En la doctrina se han suscitado controversias, respecto a, que si la expropiación se puede dar en bienes inmuebles, derechos, empresas, patentes o sí el artículo 27 Constitucional sólo se refería a la porción territorial; al respecto el maestro Gabino Fraga nos dice:

"Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema Constitucional no puede tener por objeto bienes inmuebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque, como el artículo 27 Constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referirla esa clase de propiedad" (35)

Mientras que otros autores como el maestro Acosta Romero no lo considera así, estableciendo que el contenido del artículo 27 Constitucional "no sólo regula la propiedad territorial, sino que regula la propiedad, cualquiera que sea ésta, desde el dominio directo de la Nación y la propiedad originaria hasta la propiedad privada, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos" (36)

Esta teoría nos parece la más idónea, porque basta con que nos remitamos a la Ley de Expropiación cuyo artículo primero fracciones V, IX y XII señalan como utilidad pública:

(35) Fraga, Gabino. Ob. Cit. p.385

(36) Acosta Romero. Miguel, Ob. Cit. p.484.

Fracción V. "...El abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario..." refiriéndose a bienes muebles. En la fracción IX ~~con~~ contempla a las empresas mercantiles o negociaciones industriales, "La creación, fomento o conservación de una empresa para be neficio de la colectividad" y en la Fracción XII que indica "Los demás casos previstos por leyes especiales". Con lo cual quiso el legislador dar a entender, que para efectos de expropiación se puede requerir cualquier tipo de bien siempre y cuando encuadre en una causa de utilidad pública. Al respecto el maestro Gar cía de Enterría nos señala que:

"El mismo artículo primero de la ley específica señala que pueden ser objeto de la potestad expropiatoria la propiedad privada, derechos o intereses patrimoniales legítimos. La formu la es de la maxima amplitud únicamente quedan fuera de la misma los derechos personales y familiares " (37).

Con lo que queda demostrado que la expropiación puede tener por objeto, a excepción de las dos limitantes ya menciona das, cualquier tipo de bien o derecho.

c).- Indemnización

El artículo 27 Constitucional establece en forma muy clara que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Por lo que se traduce que estando debidamente fundamentada la utilidad pública, sólo faltará que medie la indemnización.

Ello trae aparejado dos problemas: el primero sería

(37) García de Enterría, Eduardo. Ob. Cit., p. 51.

el monto de esa indemnización y el segundo, el tiempo en que de be efectuarse el pago de la misma.

Respecto al monto de la indemnización la misma Consti tución en su artículo 27, fracción VI, párrafo segundo dice:

"...El precio que se fijará como indemnización a la - cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya - sea, que este valor haya sido manifestado por el propietario o - simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con ésta base. El exceso de valor o el de - mérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la sig - nación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar suje - to a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se ob - servará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado - en las oficinas rentísticas".

El Estado tiene la obligación de pagar la indemniza ción por el monto catastral registrado en las oficinas recauda - doras, ya que se presupone que la persona dueña del objeto ma - teria de expropiación, paga los impuestos del mismo, conforme el valor que tenga ese objeto. Como observamos en la segunda - parte de la transcripción anterior, intervendrá la autoridad - judicial en los casos en que el bien haya tenido mejoras o, en su defecto, alguna depreciación. Así como los bienes muebles - tienen un valor en el mercado el cual podrá ser base del monto indemnizatorio, y ya en caso de controversia, recurrir a la au toridad judicial, para una resolución justa y de acuerdo con - las condiciones en que se encuentre el bien.

El artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala que:

"En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias y entidades de la administración pública federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la siguiente:

I.- Valuar los inmuebles objeto de la operación de adquisición, enajenación o permuta o de cualquiera otra autorizada por la ley, cuando se requiera;

II.- Fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la administración pública federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal; ..."

Con lo anterior nos percatamos que es la Comisión de Avalúos la encargada de valuar y fijar la cantidad que -- por concepto indemnizatorio pertenece al afectado, para el -- caso de controversia entre por dicho monto la ley de expropiación establece el procedimiento a seguir desde el artículo 10 hasta el 18 en los siguientes términos:

El artículo 10 de la Ley de expropiación es una réplica del párrafo segundo, fracción IV del artículo 27 Constitucional. En el artículo 11 se señala el procedimiento judicial de revaluación del bien objeto de expropiación de la siguiente forma:

Este procedimiento secundario se inicia cuando el juez que corresponda conoce de la controversia por el pago -

del monto de la indemnización, el juez lo que hará será establecer un término de tres días a las partes para que designen a sus peritos, debiendo nombrar de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia. Si alguna de las partes (afectado o Administración Pública) no nombrara a su perito o al tercero en discordia el juez procederá a hacerlo en rebeldía. Hecha esta designación por el juez, no procederá ningún recurso en contra, tal y como lo señala el artículo 12 de la Ley de Expropiación.

Para el caso de que alguno de los peritos renuncie muera o se encuentre incapacitado para el desempeño de sus funciones en el juicio, la parte afectada por estos motivos tendrá un término de tres días para nombrar a sus peritos sustitutos. Los honorarios de los peritos deben ser pagados por las respectivas partes, en virtud de que son erogaciones que cada parte deberá de cubrir, por el beneficio que en un momento dado pueda proporcionarles el perito, así como el ser vicio que les está prestando. Los honorarios del tercero en discordia deberán de pagarlo entre ambas partes, por ser un servicio que presta en la misma proporción a una y a la otra parte.

Los peritos deben rendir su dictámen en el plazo que el juez dicte, el cual no deberá exceder de 60 días. Una vez que los peritos hayan rendido éste, y los dos coincidan sobre la valuación del bien y el monto de la indemnización; el juez procederá a fijar el monto de ésta. Para el ca so de que los peritos no hubieran llegado a un acuerdo el ---

juez llamará al tercero en discordia a juicio, el cual deberá rendir su informe en el plazo que le fije, que no deberá prorrogarse por más de treinta días; entregado el dictámen, y con vista de los dos anteriores, el juez resolverá dentro del término de diez días, sobre el monto total de la indemnización. Establecido éste, en la resolución judicial el propietario del bien materia de expropiación no podrá interponer ningún recurso, y a su vez deberá otorgar la escritura respectiva de dicho bien, en el caso de que no la firmara, el juez procederá a ello en rebeldía del particular.

Agotado el anterior procedimiento, el Estado deberá pagar la indemnización conforme al monto que haya fijado el juez. Aquí se presenta el segundo problema que habíamos mencionado; ¿En qué momento deberá pagarse la indemnización?

Esto ha sido uno de los mayores problemas de los estudiosos del Derecho Administrativo. Existen dos teorías que fueron originadas por el cambio de términos que hizo el legislador de 1917 a la Constitución de 1857.

Es decir, en la Constitución de 1857 el artículo 27 párrafo primero, preceptuaba:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". En la Constitución vigente en cambio se señala:

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

Este cambio de palabras ha traído aparejado un problema en la doctrina, dividiendo a ésta en dos corrientes:

Por una parte, aquella que dice que el cambio de palabras no significa que la indemnización deba ser posterior al acto expropiatorio, al respecto el maestro Gabino Fraga expresa:

"a).- No existiendo ninguna disposición expresa en el texto Constitucional no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser 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 que el comprador que es el Estado, no cumpla con las obligaciones que tiene de pagar el precio.

c).- La palabra "mediante" usada por el texto Constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización puede ser a posteriori, pues dicho término es empleado en -- otros artículos de la misma Constitución en el sentido de -- significar un acto para la realización de otro" (38)

Otra corriente de la doctrina opina, que el cambio de palabras fueron hechas con toda la intención de prever -- una nueva situación jurídica, salvaguardando el derecho del

(38) Fraga, Gabino, Ob. Cit. p.387

Estado de hacer el pago de la indemnización en cualquier -- tiempo; es decir, antes, durante o después del acto expro-- piatorio, entre los representantes de ésta corriente tene-- mos al maestro Acosta Romero, quien nos dice:

"...Se cambió prudentemente el término previa por -- el término mediante para permitir al Estado, en un momento -- dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de acción en la ex-- apropiación, tomando en cuenta que no siempre pudiera contar con todos los elementos pecunarios para cubrir cuantiosas in-- demnizaciones" (39)

En relación a esta controversia el criterio susten-- tado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señala-- do en su Tesis 390.

"Expropiación. Indemnización en caso de.- Como la -- indemnización en caso de expropiación es de acuerdo con el -- artículo 27 Constitucional una garantía, es necesario que -- sea pagado si no en el momento preciso del acto posesorio, si -- a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiada, -- disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o -- plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garan-- tías" (40)

Lo que significa que la postura del maestro Gabino -- Fraga es la más acertada con la interpretación que hace nues

(39) Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit. p. 487

(40) Apéndice al S.J. de la F., Ob. Cit., p. 648

tro máximo tribunal, por lo que nos remitiremos al criterio de dos autores que apoyen ésta.

Para el Lic. Juan Botella Asensi:

"La exigencia Constitucional de que las expropiaciones sólo pueden hacerse "mediante" indemnización no quiere decir que sea previa ni que sea posterior y por lo tanto ha de entenderse que sean simultáneas como ocurre en la compra-venta, que si no se han fijado tiempo y lugar, el pago se ha de hacer en el tiempo y lugar en que se entregue la cosa. Artículo 2294 del Código Civil".(41)

El maestro Rafael Bielsa opina que:

"La indemnización, que debe ser previa, es también derecho del propietario y una limitación impuesta al Estado. El hecho de que la expropiación de urgencia se dé la disposición del objeto expropiado, depositando el precio ofrecido no significa nada respecto a que la propiedad no se transfiere mientras no se paga el justo precio" (42)

Para estos dos autores el pago por concepto de indemnización debe ser en el momento de la entrega del objeto expropiado, lo cual consideramos muy justo, en base a que el propietario del bien expropiado se va a ver restringido por la privación de un objeto no sería equita

(41) Botella Asensi, Juan. La expropiación en el Derecho Mexicano, única ed., Ed. Moderna, México, 1941, p. 48.

(42) Bielsa, Rafael. Ob. Cit., p. 434.

tivo que en el momento de esa restricción no obtenga la com
pensación monetaria a que tiene derecho.

El artículo 19 de la Ley de Expropiación señala --
que:

"El importe de la indemnización será cubierto por
el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio".

El artículo 20 nos dice:

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

Aquí existe una contradicción con la Tesis Juris--
prudencial antes señalada, porque en ella se establece como
violación de garantías la ley que fije un plazo o término -
para el pago de la indemnización, y en éste artículo la Ley
es muy precisa al señalar a la autoridad que expropie la fa
cultad de establecer la forma y los plazos de pago. Por lo
que se deduce que éste artículo debe ser derogado por la --
controversia que en un momento dado podría suscitar al ir -
en contra del espíritu del artículo 27 Constitucional, ya -
que un período que tenga por límite diez años, crea un dese-
quilibrio en el patrimonio del afectado, al no verse resarci-
do por el bien expropiado, cuando la Constitución lo que --
busca es la protección del afectado al señalar en el artícu-
lo 27, fracción segunda: mediante indemnización y establecer
dicho precepto en el capítulo de garantías individuales.

Como excepción a la regla, respecto al momento del
pago de la indemnización, encontramos en la Jurisprudencia -

el único caso, en que el pago pueda hacerse después de la expropiación, en la Tesis Jurisprudencial número 387 a la letra dice:

"Expropiación, Casos en que la indemnización. Puede no ser Pagada Inmediatamente. Cuando el Estado expropie con el propósito de llevar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización como debe hacerse en los demás casos, puede constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las propiedades del erario". (43)

Lo anterior tiene su justificación en la previsión que hace la Corte del déficit económico del Estado, que en cualquier momento pudiera surgir, y amenazar con un retraso de la expropiación, lo cual significaría que la "función social de urgente realización" que motivó ésta, no se hiciera con la claridad que requiera.

Por lo que toca a este punto nos permitimos sugerir que se debe establecer en forma precisa en la ley, que el pago de la indemnización debe realizarse en el momento en que el afectado entregue el bien de su propiedad al Estado, y como única excepción el supuesto que plantea la Tesis Jurisprudencial 387 para salvaguardar el derecho del Estado a expropiar por una causa vigente, sin los fondos económicos necesarios para la debida indemnización. Para el caso en --

(43) Apéndice al S. J. de la F., Ob. Cit., p.641

que el juez que conozca del asunto, firme en rebeldía del a
fectado, será en ese momento en que debería hacersele llegar
el pago del monto indemnizatorio.

D).- Procedimiento de Expropiación.

Antes de entrar al análisis de este procedimiento, es conveniente señalar qué autoridades intervienen, así como las formalidades que implica el decreto expropiatorio.

Por lo que toca a las autoridades, intervienen los tres poderes.

El Legislativo.- Que es el que señala en la ley la causa de utilidad pública que motiva la expropiación.

El Ejecutivo.- A través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda conocer de la expropiación por la materia sobre la que verse, y a quién compete calificar la existencia de la causa de utilidad pública que funde al decreto; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que señala el procedimiento para la adquisición del bien; a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que determina el régimen de pago indemnizatorio, que previamente la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales haya fijado en su caso. En estos términos lo establece el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales.

El Judicial.- Que tendrá intervención en caso de que se suscite controversia, por motivo del monto de la indemnización.

El procedimiento de expropiación es corto, comparado con los procedimientos judiciales, esto obedece a que como se trata de un caso cuya principal causa es la utilidad pública, no requiere de muchas formalidades, a excepción de la

notificación y publicidad para los afectados.

En la Ley de Expropiación se encuentra estipulado este procedimiento desde el artículo primero hasta el séptimo.

El procedimiento inicia cuando el Estado determina que un bien es requerido por él, por causa de utilidad pública, para satisfacer una necesidad colectiva.

Una vez determinado el bien, y analizada la causa de utilidad pública, el Ejecutivo por medio de la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo que corresponda hará la declaratoria de expropiación, encargando el expediente, según sea la materia que trate el mismo, a la dependencia oficial o gubernativa que corresponda conocer del asunto. Cuando no le corresponda expresamente a alguna dependencia de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación podrá hacer la declaratoria en base a la facultad que le confiere la fracción XIX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

"XIX.- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia".

El titular de la Secretaría que haya determinado la causa de utilidad o en su defecto el de Gobernación para los casos antes expuestos, deberá refrendar el decreto expropiatorio junto con los Secretarios de Desarrollo Urbano

y Ecología y el de Programación y Presupuesto.

En la última parte del artículo tercero el legislador habla de Expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, lo que consideramos que no es Expropiación ya que para la ocupación temporal existe la requisición, la cual es carácter pasajero y no permanente, como lo es la Expropiación, Respecto a la limitación de dominio es lógico pensar que es modalidad a la propiedad privada, que está expresamente autorizada por la Constitución en su artículo 27 fracción tercera y que se diferencia de la Expropiación en que en ésta, el afectado perderá la titularidad de su bien, mientras que en la modalidad a la propiedad privada conservará su propiedad, pero condicionada a las medidas que dicte la Administración Pública, por lo cual debe derogarse estos supuestos tipos de expropiación, que como quedó establecido son figuras administrativas distintas.

La publicidad a la que nos referimos en el principio de éste capítulo, es aquélla que se le debe de dar al Decreto Expropiatorio, es decir. El Decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para efectos de notificación a los afectados, a los cuales también deberá notificarse el Decreto en forma personal, para que no haya lugar de dejar en estado de indefensión a los particulares afectados. Asimismo para el caso de ignorarse el domicilio de éstos; surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación, tal y como podemos constatar en la Tesis

392, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación -- 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, visible a fojas 650, que establece:

"Expropiación.- Notificación de las Declaraciones.

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

Consideramos importante hacer mención de esto, por que podría pensarse que el acto de expropiación es violatorio de garantías individuales, pero como observamos, y en base a la Tesis antes mencionada podemos afirmar que no es así, basta con la notificación del acuerdo sea personal o por medio de su publicación en el Diario Oficial para que el interesado pueda promover en los quince días hábiles siguientes a la notificación, el recurso de revocación contra la declaratoria de expropiación; siendo éste el medio de de fensa ordinario que tiene el afectado contra el Estado, den tro del procedimiento expropiatorio.

El análisis y la forma de interponer éste recurso será estudiado en el siguiente capítulo.

Ya prescrito el plazo para interponer éste recurso y si el afectado no lo interpuso, o bien, lo interpuso, pero no fue favorable a sus pretensiones, la autoridad administrativa que conozca del asunto, según la materia del mismo, procederá a tomar posesión del bien.

Sólo nos resta señalar cuando se considera el bien parte del Estado y a que dominio ingresa.

En lo que toca a la primera interrogante, el artículo quinto de la Ley General de Bienes Nacionales, fracción segunda señala:

"El Decreto mediante el cual el Gobierno Federal afecte un bien a la realización de fines o servicios públicos surtirá efectos de notificación a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En tanto la legislatura resuelve, se reputará que dicho bien se haya sujeto al régimen de los de dominio público".

En la Ley de Expropiación, no se establece en qué momento se consideran los bienes afectados, patrimonio del Estado, pero si tomamos en cuenta que la expropiación es un acto de soberanía del Estado en que media una causa de utilidad pública, la mayoría de las veces de urgente realización, no siempre podrá la Administración esperar la incorporación del bien a su patrimonio para disponer de él, y considerando lo que establece el artículo antes mencionado, -- que proviene de una ley administrativa; podemos considerar que los bienes objeto de expropiación, ingresan al dominio del Estado en el momento en qué es publicado el decreto expropiatorio.

La segunda interrogante, es a que dominio ingresan los bienes expropiados. La misma Ley General de Bienes Nacionales en el artículo segundo, señala:

"Son bienes de dominio público:

III.- Los enumerados de la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 30. de esta ley;"

Este artículo señala los bienes enumerados en la fracción segunda del 27 Constitucional; sin que en esta fracción exista un señalamiento expreso, ya que solo señala las bases constitucionales para llevar a cabo la expropiación, con lo que debemos entender que la Ley General de Bienes Nacionales se refiere a los bienes que adquiere la federación por medio del acto de expropiar.

La excepción se refiere a los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieron construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, se consideran bienes de dominio privado, porque el mismo precepto constitucional señalado en su fracción II, párrafo noveno señala que este tipo de bienes destinados a algún culto son propiedad de la Nación, de dominio directo y para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la federación.

En esta misma ley el artículo 4 dispone que los bienes del dominio privado pasan a ser del dominio público cuando sean destinados al uso común, un servicio o alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

Como en el caso de expropiación los bienes son -

destinados a cualquiera de los supuestos anteriores ; siempre seran bienes del dominio público.

Ya que sabemos que estos bienes ingresan al dominio público, cabe señalar sus características, a lo que el maestro Serra Rojas estipula:

"Los elementos que caracterizan a los bienes de dominio público son: a) Se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional; b) Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general; c) Son inalienables e imprescriptibles; d) El régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social" (44)

El procedimiento expropiatorio es solo una formalidad legal que tiene que cumplir la Administración Pública de un acto de soberanía, que a pesar de eso, tiene la obligación de seguir paso a paso lo que la ley específica establece para poder adquirir la titularidad del bien que requiere.

(44) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. T.II, p. 153.

CAPITULO TERCERO

RECURSOS EN MATERIA DE EXPROPIACION

A).- Recurso de Revocación

B).- Recurso de Reversión o Derecho de Retroceción

C).- Juicio de Amparo

CAPITULO TERCERO

RECURSOS EN MATERIA DE EXPROPIACION

La Ley de Expropiación en el procedimiento que contempla dos recursos ordinarios, uno de revocación y el otro de reversión; el primero de ellos es en contra del decreto expropiatorio y el segundo para reincorporar el bien expropiado al patrimonio del afectado.

En este capítulo tambien contemplamos al amparo que es un juicio de garantías contra cualquier acto de autoridad que viole las garantías constitucionales que consagra nuestra Carta Magna.

A).- Recurso de Revocación

Este es un recurso ordinario, que proporciona al particular la defensa de un bien de su propiedad afectado por un derecho expropiatorio, que por ningún motivo puede considerarse inconstitucional: cosa que nos atrevemos a asegurar con fundamento en el criterio que sustenta al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia de amparo en revisión 1388/57 que dice:

"Expropiación, Inconstitucionalidad de un Decreto - (recursos ordinarios).- Si se impugna de inconstitucional un decreto expropiatorio, la parte quejosa no está obligada previamente al amparo, a interponer el recurso de revocación de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Expropiación, porque

tal recurso nada resolvería al respecto, y de interponerse, significaría la conformidad de la parte afectada en cuanto a la constitucionalidad de aquel ordenamiento".

En otras palabras quiere decir que el recurso de revocación no debe de interponerse porque el decreto expropiatorio se considere inconstitucional, sino que este recurso procede contra la orden del Ejecutivo de expropiar, contenida en este decreto.

Por lo que toca a la inconstitucionalidad del decreto, nosotros no lo consideramos así; ya que desde un punto de vista objetivo la expropiación tiene su fundamento Constitucional en el artículo 27 párrafo segundo, y si se lleva a cabo como lo señala este artículo y la ley específica de la materia, no podemos hablar de inconstitucionalidad a menos que haya alguna violación a los derechos públicos subjetivos en el procedimiento, en el mismo decreto expropiatorio o una falsa apreciación de una causa de utilidad pública.

En la Ley de Expropiación se encuentra regulada la interposición de este recurso; a partir del artículo quinto hasta el octavo, en los siguientes términos:

Este recurso sólo podrá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo que corresponda conocer y decidir sobre el recurso, ya que es ella la que conoce las causas que dieron origen a la ex-

propiación en base a esto determinará su decisión de revocar o no la orden de expropiar.

Para el caso de que no se haya hecho valer el recurso o en su defecto haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad que conoce del asunto deberá pasar a tomar posesión del bien.

En el artículo octavo el legislador señala que la interposición del recurso de revocación no va suspender el procedimiento; únicamente en los tres casos específicos que señala el artículo primero de la Ley de Expropiación en sus fracciones V, VI y X, que a la letra señalan:

"Artículo Primero.- Fracción V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o transtornos 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 y otras calamidades públicas;

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

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

Como observamos, las tres fracciones señaladas tratan casos de extrema necesidad y urgencia, lo que podría justificar la restricción del legislador de no suspender el pro

cedimientos cuando se interponga el recurso, ya que si bien es cierto que todas las causas que señala la ley de expropiación como utilidad pública son para solventar una necesidad colectiva, también es cierto que el legislador por medio del recurso de revocación proporcional el derecho al particular a afectado de oponerse y exsepcionarse válida y jurídicamente - contra el procedimiento, que de alguna forma afectará su patrimonio.

Este recurso fue creado para salvaguardar el derecho del afectado de alguna irregularidad del Decreto expropiatorio que podría no ser todo lo válido que se pretende por no cumplir con los requisitos que la ley señala.

Sobre este particular, Manuel María Diez, establece:

"...renovación, es el retiro del acto del mundo jurí dico, sea por motivos de legitimidad o de méritos y por la mis ma autoridad que lo ha producido" (45)

Este concepto cumple con lo que establece la ley de expropiación, como ya señalamos la interposición de este re-- curso elimina la orden de Expropiar (cuando procede) como motivo de violación a la lay específica, de una falsa apreciación del fundamento expropiatorio o por no cumplir con los re quisitos procesales, todo esto ante la autoridad que ejercitó

(45) María Diez Manuel, Derecho Administrativo, única ed.

Ed. Omeba, Buenos Aires, Arg., T.-II, p.303.

ese derecho de expropiar.

Consideramos que este recurso significa el medio que tiene el afectado para restituir a su patrimonio un bien, que por fallas de fondo o forma, el Ejecutivo no podrá adquirir - hasta la subsanación de dichas fallas.

B).- Recurso de Reversión o Derecho de Retrocesión

Este recurso se encuentra estipulado en el artículo nueve de la Ley de Expropiación, el cual establece que cuando los bienes que dieron origen a la declaratoria de expropiación no fueron destinados al fin con que se expropiaron, el afectado podrá interponer el recurso de reversión después del término de cinco años; lo cual es una medida muy justa, porque si el Estado considera que el bien dejó de ser le útil o servicial para sus fines o no lo usó para lo que señaló, lógico es que el particular que sufrió un perjuicio en su patrimonio recupere su bien.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el vo lumen XXVII, Tercera Parte, Segunda Sala, Página 21, asentó el siguiente criterio:

"Expropiación.- Reversión del bien.- El artículo no veno de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que dieron origen a una declaratoria de expropiación no fueron destinados al fin que le dió causa a la declaratoria, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata. Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin por el cual fué espropiado".

Este derecho de reversión deberá hacerse valer ante la Secretaría, Departamento Administrativo que ejerció el -

derecho de expropiación.

Sobre este particular nos remitiremos al criterio de dos autores:

Para Rafael Bielsa:

"Cuando la cosa no se destina a la utilidad pública y esto es, cuando el supuesto en que fundó la expropiación no se cumple, cesa el derecho que la causa expropiadora atribuye al sujeto activo (expropiador), al paso que renace el derecho del sujeto pasivo (expropiado) y éste puede entonces incorporar la cosa en su patrimonio devolviendo lo que recibió por ella" (46)

El Lic. Pedro Altamira señala:

"La retrocesión no es obligatoria para el expropiado; es un derecho que pueda o no ser ejercido por el propietario desapoderado. La retrocesión solo mira a su interés personal, por lo que no puede imponersele la reversión del bien expropiado si no tiene interés en su adquisición o no está en condiciones económicas para el pago del precio" (47)

El primer autor señala en forma acertada que el derecho del afectado a la integración del bien objeto de expro

(46) Bielsa, Rafael, Ob. Cit. p.483

(47) Altamira, Pedro Guillermo. Curso de Derecho Administrativo, ed. póstuma, Ed. De Palma, Buenos Aires, Arg., 1971, p. 813.

piación reingrese a su patrimonio, opera en base a que la -- causa que dió origen a éste acto administrativo fue la utilidad pública y al no cumplir con ese cometido el afectado podrá utilizar este recurso a su favor, en este orden de ideas, el segundo autor establece que este recurso es voluntario y personal, ya que en un momento dado el afectado podrá renunciar al beneficio de este recurso porque así convenga a sus intereses.

El recurso de reversión obedece a restituir una situación jurídica a su estado original, o sea, regresar al patrimonio del afectado el bien que fue causa de expropiación, y que el Estado no ha utilizado durante cinco años posteriores de la declaratoria del acto expropiatorio.

Por lo que podemos asegurar que basta con que el afectado reclame la reversión del bien a su patrimonio, por no cumplir con la finalidad con que fue expropiado ó por no haber sido utilizado durante cinco años consecutivos, para que la autoridad lo reintegre a éste.

La reversión del bien trae como consecuencia que el particular devuelva la cantidad en dinero que recibió a título de indemnización. Así el maestro Acosta Romero, al respecto dice:

"...Sí el particular obtiene la devolución del bien expropiado tiene, también a su vez, la obligación de reintegrar a la Administración Pública las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización. Cosa que es lógica en

nuestra opinión y obedece a un principio general del Derecho"
(48)

Lo que consideramos correcto; ya que la Ley no lo establece en forma expresa, pero como lo señala el autor de referencia, obedece a un principio general del Derecho puesto que si el bien va a volver a formar parte del patrimonio de una persona, es realmente justo y correcto, que regrese se al Estado lo que recibió como pago indemnizatorio.

Así mismo lo señala Bartolomé Fiorini, en los siguientes términos:

"La acción de retrocesión deberá promoverse con el cumplimiento de la consignación en pago del dinero recibido oportunamente por el expropiado como indemnización de lo expropiado" (49)

Este autor apoya lo que habíamos señalado con respecto al criterio que sustenta el maestro Acosta Romero.

Lo anterior trae como consecuencia dos condiciones:

- 1).- Que la cosa se encuentra en su estado original;
- 2).- Que la restitución en dinero sea sin intereses.

Porque de otra manera se tendría que resolver por medio de un juicio pericial, si la cosa aumentó o disminuyó de valor por consecuencia de la acción o inacción de la Administración, durante los cinco años condicionales para inter-

(48) Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit. p.486

(49) Fiorini, Bartolomé A. Derecho Administrativo. 2a. ed.

Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Arg., 1976, T.II, p.172

poner el recurso para saber, si la restitución del pago habría que hacerse con intereses o en su defecto en menor can-
tidad.

El derecho de reversión es la forma legal de reincorporar un bien que pasó a ser parte de los bienes de domi-
nio público al ámbito privado, del cual pertenecía original-
mente, siendo ésta su esencial finalidad con la justifica-
ción de que la Administración Pública ya no lo requiere o -
en su defecto no fué utilizado para la causa de utilidad pú-
blica que motivó la expropiación, siendo efectiva este re--
curso en bienes muebles, inmuebles, derechos, acciones, pa-
tentes o cualquier otro bien siempre y cuando haya sido ex-
propiado.

Este derecho es una garantía administrativa en don-
de el sujeto pasivo de la expropiación se convierte en acti-
vo, ya que la reversión sólo podrá ser invocada y promovida
a petición de la parte interesada en la restitución del bien
a su patrimonio.

M-0030839

C).- Juicio de Amparo

Hemos incluido dentro del capítulo de recursos, el juicio de amparo; es decir un juicio con las formalidades - que él mismo implica. Esta consideración formal obedece a - que la misma Ley de Amparo así lo nombra; tal y como lo hace el artículo 107 Constitucional que junto con el 103 dieron - origen a la ley antes mencionada.

El juicio de Amparo es un mecanismo reparador, ya - que por medio de éste los gobernados podemos pedir la protección de la justicia federal contra un acto de la autoridad o contra una ley que afecte nuestros Derechos Públicos Subjetivos.

En el caso de expropiación, el amparo sólo podrá interponerse después de haber agotado los recursos ordinarios como son el de revocación y el de reversión, según sea el caso. La Tesis 157 preceptúa:

"Recursos, Sobreseimientos por no Agotarse Previa--mente el Amparo. El amparo es improcedente si el acto que se reclama pudo tener un medio ante las autoridades del orden - común" (50)

Una vez agotados éstos recursos se interpondrá el - amparo en el término de quince días, contados desde el día - siguiente al que se haya notificado al afectado la resolu- -

(50) Apéndice al S J de la F., Ob. Cit., p. 277.

ción sobre la interposición de los recursos ordinarios señalados. Así lo indica el artículo 21 de la Ley de Amparo.

Para el caso de inconformidad contra el decreto expropiatorio, deberá interponerse el amparo indirecto; siempre y cuando el afectado hubiere recurrido con anterioridad al recurso de revocación y éste no haya sido resuelto conforme a sus pretensiones. El fundamento legal de éste tipo de amparo se encuentra establecido en el artículo 114 fracciones I y II, en su párrafo segundo de la Ley de Amparo.

Por lo que toca a la autoridad competente para conocer de éste amparo en primera instancia; corresponde al Juez de Distrito en Materia Administrativa, existiendo la posibilidad de otra instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.(51)

Existe la creencia que el decreto expropiatorio no es del todo legal, en base a que por el simple hecho de notificar al afectado la decisión administrativa de expropiar es suficiente para que el procedimiento siga su curso normal, ya sea que dicha notificación se lleve en forma personal o por medio de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a simple vista se aprecia la violación a la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional y que en un momento dado podría fundamentarse el amparo en éste supuesto, pero como quedó establecido en el capítulo referente al procedimiento y en base a la Tesis Jurispruden-

(51) Apud. Artículo 92 de la Ley de Amparo.

cial 392, en que claramente señala la Corte:

"En materia de Expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el Artículo 27 de la Carta Fundamental" (52)

Podemos asegurar que por ningún motivo deberá pensarse que se viola el precepto contenido en el artículo 14 Constitucional en caso de expropiación, porque es un procedimiento administrativo que tiene como fin un beneficio colectivo y que no requiere mas que la voluntad del Ejecutivo de expropiar en base a una causa de utilidad pública y la notificación al afectado, para seguir el procedimiento que le marca la Ley.

Este amparo indirecto procede para los casos en que se haya violado el procedimiento que la Ley de Expropiación señala como es por no haber sido notificado el decreto al afectado en las formas que establece la ley mencionada, por no haberse pagado la indemnización en el monto y tiempo acordado, por falta de alguna formalidad del decreto como es una falsa apreciación de la causa de utilidad pública, el refrenado de las autoridades que deban hacerlo, insistimos; agotando antes los recursos ordinarios de revocación, en el de reversión se tendrá que promover el amparo indirecto cuando la Administración Pública no haya devuelto al afectado su bien,

(52) Apéndice al S. J. de la F., Ob. Cit., p. 649.

aun después de la petición de éste por medio del derecho de reversión y transcurrido el plazo para hacer efectivo ese - derecho.

El amparo, como ya señalamos es un mecanismo reparador que tiene por objeto proteger las garantías individuales que gozamos los individuos que habitamos éste país, además de ser una de las medidas proteccionistas contra actos de cualquier autoridad o precepto legal que de ellas emanen.

CAPITULO CUARTO

DIFERENCIAS ENTRE LA EXPROPIACION Y OTROS MEDIOS QUE UTILIZA EL ESTADO PARA ADQUIRIR BIENES

- A).- Confiscación y Expropiación
- B).- Decomiso o Comiso y Expropiación
- C).- Requisición y Expropiación
- D).- Nacionalización y Expropiación

CAPITULO CUARTO

DIFFERENCIA ENTRE LA EXPROPIACION Y OTROS MEDIOS QUE UTILIZA EL ESTADO PARA ADQUIRIR BIENES

Adquirir significa alcanzar la posesión, en esta Te-
sis nos referimos al Estado. que para tomar posesión de --
bienes que no estan comprendidos dentro de su patrimonio, --
emplea los diferentes medios que las leyes le señalan.

Hay casos en que la Administración Pública no requie-
ra la titularidad de un bien, sino que ingresa a su dominio --
por otras circunstancias; aun así es forma de adquisición de
bienes, por lo que en este capítulo vamos a señalar las prin-
cipales características de esos medios para adquirir, y a di-
ferenciarlos con la expropiación.

A).- Confiscación y Expropiación

La confiscación es una pena prohibida, que tuvo su
origen en Roma en donde sí se practicaba, así como en la --
Edad Media donde tuvo mas auge, y en la actualidad casi nin-
gún país que presuma de un sistema jurídico moderno permite
la aplicación de ésta pena.

La confiscación es la forma de tomar posesión de --
bienes sin que exista un procedimiento legal, ni una causa --
que la justifique y una indemnización; por tal motivo nues-
tra Constitución, la prohíbe expresamente en el artículo 22,

que en el primer párrafo señala que se prohíbe la confiscación de bienes, así como las penas de mutilación, infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie y la multa excesiva. En el segundo párrafo establece; que no se considerará como confiscación la aplicación total o parcial de bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de una responsabilidad civil - resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas, así como el decomiso en el caso de enriquecimiento ilícito.

El maestro Andrés Serra Rojas sobre la confiscación establece:

"Se trata de una medida administrativa arbitraria, simbolo del abuso de autoridad que formó parte de las penas pecunarias en beneficio del Estado, por un funcionario o empleado público, investido de una representación legal, que desposee ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. Si la persona que se ostenta como funcionario, no tiene legalmente ese carácter, incurre en un delito del orden común". (53)

El comentario de este autor da la pauta para pensar que la confiscación existió en otra época, y que no solo comprendía bienes, sino también derechos; que podía ser llevada a cabo por cualquier empleado de la Administración Pública con representación legal.

(53) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., p. 325.

El constituyente de 1917 observó en la elaboración de nuestra Carta Magna un criterio proteccionista para los gobernados; y al ser la confiscación una medida arbitraria, exenta de formalidades legales, y dejando en un total estado de indefensión al afectado, abrogó totalmente a esta figura. Respecto a la excepción que la misma Constitución señala, creemos que no se puede considerar confiscación, las medidas que tome la autoridad judicial para asegurar el pago de una responsabilidad civil por cometer un ilícito o por no pagar impuestos o multas, esto obedece a que cuando una persona es insolvente económicamente; es justo que pague con sus bienes las consecuencias de los supuestos antes señalados, además que esto no es confiscación porque se está respaldando con bienes una obligación de dar, y el incumplimiento de ésta trae como consecuencia el aseguramiento por parte de la autoridad de esa obligación. En el caso de darse la confiscación sería simple y llanamente que la autoridad tomara la posesión de un bien sin ninguna formalidad, ni fundamento legal.

En nuestro país el hecho de establecer a rango constitucional la prohibición de confiscar bienes, implica una de las garantías individuales que ninguna autoridad por ningún motivo podrá pasar por alto.

La Expropiación y la Confiscación se diferencian básicamente en que:

1.- La expropiación está expresamente autorizada por la Constitución, por lo que es legal, mientras que la Confiscación es una pena prohibida estrictamente por el artículo 22 Constitucional.

2.- La expropiación siempre tendrá lugar por una causa de utilidad pública, la confiscación es una pena.

3.- En la expropiación siempre lleva aparejada una indemnización, y en la confiscación no.

B).- El Decomiso o Comiso y la Expropiación

El decomiso es otra forma que tiene el Estado para avenirse bienes de propiedad particular, pero en esta figura dichos bienes fueron instrumento de un delito y en base a esta razón el Estado adquiere su titularidad.

En la doctrina Venezolana se contempla de la si- guiente manera:

"El orden jurídico establece ciertas formas de ex- tinción de la propiedad privada sin indemnización, como consecuencia de una sanción que impone el Estado por las acciones ilegales de los propietarios. Entre ellos está el comiso, el cual puede definirse como la privación coactiva de una parte de los bienes muebles de una persona por razones del orden público, sin derecho a indemnización alguna" (54)

En nuestro país, el decomiso es considerado por algunos tratadistas como una medida penal, pero existen diferen- tes legislaciones administrativas que lo contemplan como el Código Aduanero entre otras.

Desde el punto de vista penal el legislador conside- ra el decomiso o comiso como una pena y medida de seguridad; en el artículo 24, fracción VII del Código Penal, y el ar- tículo 40 considera que los instrumentos del delito y cuál

(54) Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Unica - Ed., Caracas, Venezuela, 1981, P.151

quier otra con que se cometa o se intente cometer; se decomisaría si son de uso prohibido. Los instrumentos de uso lícito se le decomisaran al acusado solamente cuando sea condenado por un delito intencional. Para el caso de que le pertenezcan a una tercera persona, sólo se decomisaran cuando hayan sido empleados para fines delictuosos, con conocimiento del dueño.

En lo que se refiere a la parte administrativa la Ley castiga con decomiso el delito de contrabando, así como en los casos de mercancías no secuestradas, imponiendo además del decomiso una multa.

Estas mercancías de tráfico prohibido quedarán en propiedad de la autoridad fiscal. En estos términos lo señalan los artículos 129 y 130 de la Ley Aduanera.

En el último párrafo del artículo 22 fracción segunda de nuestra Carta Fundamental se señala que no se considerará como confiscación de bienes el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos que señala el artículo 109 de esa Carta, en la cual se establece de las penas y las medidas a tomar para sancionar a los servidores públicos, en ese mismo artículo el párrafo tercero de la fracción tercera se indica que se sancionará penalmente con decomiso y con privación de la propiedad a todos aquellos funcionarios que en uso de esa investidura adquieran bienes que no puedan comprobar su procedencia lícita.

El decomiso es una sanción que se establece para hacer cumplir una norma de derecho, la aplicación de esta sanción es Constitucional y por lo mismo no debe vilar las garantías de audiencia y legalidad.

Diferencias entre la Expropiación y el Decomiso o Comiso:

1.- La expropiación tiene como causa la utilidad pública; en el decomiso la causa que le dio origen es la comisión de un delito.

2.- En la expropiación siempre habrá una indemnización; en el decomiso no la hay, por tratarse de una sanción.

3.- La expropiación es un acto de la autoridad Administrativa; el decomiso puede ser administrativo o judicial.

4.- Los bienes objeto de expropiación prestan su utilidad al Estado; en el decomiso el Estado puede destruirlos, rematarlos o en su defecto asignarlos a un servicio público o utilidad lícita, ya que no es obligación de la Administración, destinarlos al uso público o el interés general.

5.- En la expropiación, el Estado activa el procedimiento de adquisición de bienes, en el decomiso se incorporaron a su patrimonio sin requerirlos.

C) Requisición y Expropiación

La requisición es una figura muy antigua que tuvo su origen en la guerra, antes de la época del Imperio Romano, por lo que ha sido contemplada en las legislaciones de diferentes naciones, además por ser una medida administrativa -- que persigue un fin social y un bienestar común.

El maestro Acosta Romero, expresa:

"La requisición es una figura de origen eminentemente Europea, que se originó en las necesidades de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento, y en ciertas casos también en la necesidad de que los particulares presten ciertos servicios personales al Estado por causa de interés público o por amenazas graves al orden público y a la salud" (55)

A pesar de que esta figura tiene un origen bélico, también se da en tiempo de paz. En nuestra legislación el artículo 16 Constitucional señala en su párrafo cuarto que:

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

(55) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., p.490.

Este artículo prohíbe la requisición militar en -- tiempo de paz porque sería ilógico y violatorio de garantías permitir que el personal del ejército pudiera alojarse e imponer prestaciones a los ciudadanos a su entero arbitrio, sin que mediara una causa justa para ello. No siendo así en caso de guerra donde es obligación de todos los mexicanos prestar servicios, bienes o cualquier otra cosa que necesite la autoridad militar para la defensa de la patria en caso de disturbios internos. Para Rafael Bielsa:

"La requisición militar reglada por la ley se justifica y se define por la necesidad de la organización y funcionamiento eficaz del ejército; se trata de un servicio público". (56)

Esto es cierto, además de ser el fundamento doctrinal para que esta figura se lleve a cabo con las formalidades que la ley marcial señala.

En el caso de requisición militar solo el Presidente de la República con acuerdo de los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República con autorización del Congreso de la Unión y en receso de éste, la Comisión Permanente podrá decretar la ocupación de un bien o el servicio que se requiera, así como el tiempo que durará dicha requisición.

Por lo que respecta a la requisición en tiempo de -

(56) Bielsa, Rafael. Ob. Cit., p. 523.

paz, se encuentra regulada por el Derecho Administrativo y se da en tres casos:

Primero.- La requisición de un servicio personal.

Segundo.- La requisición que recae en bienes inmuebles.

Tercero.- La requisición en muebles.

En la primera se trata de la requisición que implica un servicio personal, esta contemplado por el artículo 50. Constitucional, párrafo cuarto, en el que se señala que los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

Las funciones electorales o censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de ley y con las excepciones que ésta señale.

Consideramos que los supuestos anteriores, obedecen a la obligación de los ciudadanos de un país a prestar un servicio personal al Estado, siendo estos los únicos casos que autoriza la Constitución, dejando en terrible omisión la facultad de otras disposiciones legales para requisar, como en el caso de la que estipula la Ley Federal Forestal, en su artículo 43, en el que se ordena que en caso de incendio forestal todas las autoridades civiles y militares, así como las organizaciones oficiales o particulares y todos los habitantes físicamente aptos están obligados a prestar su colabora-

ción para extinguir ese incendio.

Este tipo de requisición obedece a un principio de solidaridad nacional que debe existir entre los ciudadanos afectados por un estado de guerra, catástrofe, epidemias o cualquier otra calamidad pública. Pero, cuando no existe esa disposición de ayuda, en estos casos, el Estado en uso de sus facultades potestativas podrá exigir el servicio personal de aquellas personas adiestradas o que tengan conocimiento de los medios para solventar y restablecer a la normalidad una situación de urgencia que pone en peligro a la comunidad. Por lo que consideramos que debe elevarse a rango constitucional la requisición de servicio que señalen las leyes secundarias.

En lo que toca al segundo tipo de requisición, que es la que se refiere a bienes inmuebles; siempre deberá hacerse temporalmente, ya que de no ser así nos encontraríamos frente a la figura de expropiación. Es decir que la requisición sólo implica el disfrute temporal de estos bienes y no su titularidad definitiva.

Esta figura se da por lo regular, en empresas que ponen en eminente peligro la seguridad, comunicación, o economía del país; sólo podrá el Ejecutivo Federal decretarla en los términos que al respecto le señala el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación en el que señala que: "en casos de guerra internacional de gran alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la

paz interior del país o para la economía nacional, el gobier no tendrá el derecho de hacer la requisición en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares acceso rios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de dispo-- ner de todo ello como juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere de servicio -- cuando lo considere necesario. En este caso la nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor re- al y los perjuicios con el 50% de descuento. Si no hay aveni miento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijs rán por peritos nombrados por ambas partes y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años - anteriores y posteriores de la incautación. Los gastos del - procedimiento pericial serán por cuenta de la nación. En el caso de guerra internacional (refiriéndose a la requisición en tiempos de guerra) la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna". Por lo que toca al aspecto económico; la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia económica, preceptua en su artículo 12 que el Ejecutivo Fede ral podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones in- dustriales cuando ello sea indispensable para mantener e in- crementar la producción de las mercancías.

Aquí encontramos una diferencia entre la requisi-- ción militar y la que surge en tiempo de paz; en la primera

no es obligación del Estado indemnizar y en la segunda se es tablece el pago de daños y perjuicios que de ninguna manera significa el valor del objeto requisado, ya que la Adminis - tración va a pagar por el uso o servicio de que fueron obje - to los bienes, no por la transferencia de la titularidad co - mo en la expropiación.

Para el tercer tipo de requisición, es decir, el - que recae sobre bienes muebles, nos referimos a todo aquello que no se encuentra adherido al suelo porque así lo señala el odigo Civil, como señalamos en el capítulo segundo de es te trabajo, señalamos la legislación civil porque es la su - plétoría por excelencia; y como la requisición carece de una ley específica que señale que se considera bien mueble o in - mueble para efectos de esta figura, nos permitimos al crite - rio civil; por consiguiente la requisición en bienes muebles es aquella que realiza la Administración Pública sobre bie - nes fungibles y prescriptibles que por razones de acopio o acaparamiento el Ejecutivo se ve obligado a requisar, por por una causa de interés público, apoyado constitucionalmen te en la fracción tercera del artículo 27 de esa Carta.

En esta requisición también tiene el afectado el derecho de recibir indemnización conforme a los términos -- del artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunica -- ción, ya que por lo regular trata de casos que afectaron - la economía nacional.

No siendo este el único motivo para requisar bie - nes muebles, toda vez que la requisición de una empresa o bien inmueble, trae aparejada la de los bienes muebles que

comprenden a esa empresa o bien, para el eficaz funcionamiento de la misma.

Es necesario crear una ley específica sobre requisición, puesto que es una de las formas más rápidas que tiene el Estado para adquirir bienes o servicios temporales, ya que la única requisición que tiene regulación jurídica es la militar.

Esta Ley, tendría como principal objetivo otorgar garantías al afectado en la indemnización, en los medios necesarios para la conservación de su bien mientras dure la requisición.

Diferencias entre la Expropiación y la Requisición.

1.- Como primera diferencia tenemos la que marca - el maestro Andrés Serra Rojas:

"La expropiación es una institución permanente" -
(57)

La requisición surge a la vida jurídica en situaciones eventuales.

2.- La expropiación es un acto traslativo de titularidad, la requisición genera la obligación del propietario de tener el bien a disposición de la autoridad.

3.- La expropiación implica la pérdida de la titularidad definitiva del bien inmueble o mueble objeto de ésta, la requisición solo podrá ser temporal, a excepción de la que

(57) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., p.335.

recae en bienes mobiliarios.

4.- La expropiación a pesar de ser un acto de autoridad ejecutiva conserva al afectado sus garantías individuales, en la requisición sobre todo la militar el Ejecutivo -- suspende dichas garantías.

5.-La expropiación sólo recae en bienes muebles -- o inmuebles, la requisición se dá en uso, servicio personal y en los dos tipos de bienes de expropiación.

D) Nacionalización y Expropiación

Esta es una de las figuras administrativas que tienen grandes consecuencias en el ámbito jurídico, ya que la adquisición del Estado no se limita a bienes, sino a una rama de la industria, que había sido explotada por particulares.

El jurista Novoa Monreal la define:

"La nacionalización es un acto gubernativo de alto nivel, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representan), a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general". (58)

La nacionalización se encuentra muy identificada con la expropiación, ya que la Constitución de 1917, no enuncia a la nacionalización. El fundamento de ésta figura se encuentra en el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental y en la Ley de Expropiación, por lo que consideramos que la Expro

(58) Novoa Monreal, Eduardo, Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional, 1a. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974, México, p.50.

piación es el tronco común y la nacionalización la especie, ya que las dos se llevan a cabo por causa de utilidad pública para satisfacer una necesidad colectiva, aunque la nacionalización, no es tan personalizada ya que es a nivel nacional; y en las dos existe una indemnización.

En el Derecho Internacional Público, se consideran figuras autónomas, así lo señala el maestro Novoa en su comentario a la Resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1962, de la cual señala:

"Hay en ella varios aspectos suficientemente claros, que en nuestro concepto vienen a apoyar varias de las tesis propuestas en el presente trabajo. Ellas son:

a) Se reconoce a la nacionalización como una institución jurídica autónoma, diversa de la expropiación, puesto que a ambos se las menciona por separado. Este reconocimiento de la nacionalización aparece más claro, si se sigue el curso histórico de las declaraciones de la ONU sobre recursos naturales" (59)

Nosotros como ya señalamos no lo consideramos así, por la forma en que en nuestro país se ha llevado a cabo esta figura, fundamentada en la Ley de Expropiación.

Sentimos que el Derecho Internacional, tomó esta postura por la mención por separado que de ellas hace la Reso

(59) Novoa Monreal, Eduardo, Ob. Cit., p.116

lución 1803, pero en nuestro país, no existe tal separación, además de ser la expropiación, la única forma que tiene el Estado de adquirir bienes legalmente por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En el caso de la nacionalización de utilidad pública, juega un papel muy importante, ya que su objetivo es reincorporar al ámbito del Estado una rama de la industria o un servicio público, que originalmente le pertenece, y por medio de una concesión dio a una empresa de capital privado (nacional o algunas veces, la mayoría transnacional) la explotación de ciertas riquezas o industrias que tal vez el Estado concesionó por no contar con los medios económicos, tecnológicos o humanos para ejercer el servicio o actividad a que se refiera la nacionalización; y en base a que el Estado considere su autosuficiencia para el desarrollo de esa actividad y que el interés general así lo reclame, debe nacionalizar.

También existirá motivo suficiente, cuando la empresa o particular que desarrolle la actividad o servicio, se vea monopolizando y aumentando en forma desmedida su capital en perjuicio de los nacionales.

Por lo que toca a la indemnización se realiza en los términos que el decreto de nacionalización establece, aquí es donde surgen problemas internacionales, en virtud de que el nacional de un Estado distinto al que expropia no considera que la indemnización es la que le corresponde, ya sea

por la rama industrial sobre la que verse la nacionalización es de gran interés económico o porque el Estado nacionalizador no cuente con liquidez económica suficiente, por lo regular, este tipo de conflictos se resuelve por medio de un convenio entre los Estados en pugna.

La nacionalización es la forma que tiene el Estado en uso de su soberanía de cambiar el régimen privado al régimen público, una empresa, servicio o rama de la industria -- por intereses económico-políticos, para satisfacer un interés general a nivel nacional. Para considerar a esta figura independiente de la expropiación, es necesario establecerla constitucionalmente y crearle una legislación especial, que señale sus causas, objeto, procedimiento y la forma de indemnizar a los afectados.

Ya señalamos que la expropiación y a nacionalización, son figuras muy afines, que de hecho, la segunda deriva de la primera, pero existen algunas diferencias que es necesario señalar, por si llegara a crear una Ley de Nacionalización que diera autonomía a esta figura. Al respecto existe una Ley de Nacionalización de Bienes reglamentaria de la fracción segunda del artículo 27 Constitucional, expedida por el entonces Presidente Manuel Avila Camacho, publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940, -- cuyo único fin, es nacionalizar los bienes de las iglesias, -- templos, obispados, casas curales, seminarios, bienes raíces y capitales pertenecientes a profetas de cualquier culto, por

lo que no cumple con la generalidad que requiere la nacionalización en una legislación específica.

Diferencias entre Expropiación y Nacionalización.

1.- En la Expropiación, los bienes objeto de ésta pueden cambiar de uso o destino que tenían antes de este acto, en la Nacionalización, siempre seguirán el giro que tenían en el ámbito privado.

2.- La Expropiación es de carácter particular, la Nacionalización, es generalizada y a nivel nacional.

3.- La Expropiación a pesar de ser por causa de utilidad pública, la mayoría de las veces beneficia a un grupo de gentes, en la nacionalización, el beneficio que reporta es nacional.

4.- El maestro Novoa Monreal, señala:

"Si la obra es rentable y los particulares se interesan en ella, el Estado expresa lo necesario para establecerla, en nombre de la utilidad pública, y cede los bienes a esos particulares, que se encargarán de utilizarla en el establecimiento de una empresa comercial, cuya explotación tomaran a su cargo" (60)

En la nacionalización no es así, ya que siempre será el Estado el que continúe con la explotación de la industria o servicio que se trate.

(60) Novoa Monreal, Eduardo, Ob., Cit., p.44

A través de esta tesis nos dimos cuenta que la figura administrativa de la expropiación en nuestro país se lleva a cabo por una causa de utilidad pública plenamente justificada, sin dejar en ningún momento al afectado de indefensión, ya que se le otorga la forma de inconformarse contra la medida tomada por el Ejecutivo; - así como una serie de formalidades que equilibran la afectación del particular en su patrimonio por un bienestar común; que incluso a él mismo va a beneficiar. De lo que no cabe duda es del espíritu proteccionista de nuestras leyes; desde la Constitución hasta cualquier reglamento, prueba de esto, es que la expropiación implica una indemnización expresamente señalada en nuestra carta fundamental.

basta una ojeada a la ley de expropiación - para darse cuenta que a pesar de que este acto es una auténtica medida de soberanía por parte del Estado, - proporciona al afectado la seguridad que la administración pública actúa por una causa razonable, que va a ser notificado del decreto que ordene la expropiación, que puede oponer e al mismo y quizá sea revocada la orden de expropiar, que va a ser indemnizado justamente y que después de cinco años de la declaratoria, tal vez en bien regrese a su patrimonio.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A través de la historia, el hombre ha necesitado poseer un pedazo de tierra, bien para vivir en ella o para alimentarse, motivo por el cual las diferentes legislaciones constitucionales, han preservado el derecho a la -- propiedad privada.

SEGUNDA.- La Expropiación es un acto del Estado en ejercicio de su soberanía. Es una venta forzada.

TERCERA.- Es necesario eliminar de la Ley de Expropiación, las expresiones "ocupación temporal" y "limitación de dominio", ya que el carácter de la Expropiación debe ser permanente; en base a que a falta de esta característica puede confundirse con otras figuras administrativas.

CUARTA.- Debe señalarse en la Ley de Expropiación, el procedimiento para cuantificar bienes muebles, en virtud de que solo menciona el valor que tienen los bienes, objeto de expropiación en las oficinas rentísticas, aunque también señala que el monto puede ser fijado por peritos ante la autoridad judicial o en su defecto, la Comisión Nacional de Avalúos, sin embargo consideramos que los bienes muebles deben ser pagados conforme al valor que tengan en el mercado de acuerdo a las condiciones en que encuentren.

QUINTA.- Señalar en la misma ley, el momento exacto en que debe entregarse la indemnización, que a nuestro pare--cer debe ser en el momento que el Estado toma posesión del --

bien, para lo cual también es necesario plasmar en qué momento se considera que el bien ingresa al dominio público - del Estado; a lo que proponemos que sea en el momento de la publicación del decreto expropiatorio, porque hay ocasiones en que la causa de la expropiación no pueda esperar a la voluntad del afectado, o en su rebeldía a la designación hecha por el juez que conozca del asunto.

SEXTA.- La indemnización, más que una retribución debe ser la forma y el medio para que el afectado pueda incorporar a su patrimonio, un bien con características semejantes y para el fin que lo tenía destinado; y si la indemnización es pagada inmediatamente después de que el Estado tomó la posesión, deja al particular en condiciones de no verse afectado en su patrimonio.

SEPTIMA.- Hay que establecer un procedimiento de - cuantía, para las casos en que proceda el recurso de reversión, en la Ley de Expropiación, ya que no se señala en la - Ley antes mencionada cual es la cantidad que el particular - debe entregar al Estado por reincorporar el bien a su patrimonio, y si ese monto debe incluir intereses o detrimento en caso de daño que haya sufrido el bien. Sugerimos para solucionar ésto, un avalúo.

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

Acosta Romero, Miguel

Teoría General del Derecho Administrativo

México, Ed. Porrúa S.A., 3a. Ed, 1979

p.p.605

Allan-Raundolph Brewer-Corios

La Expropiación por Causa de Utilidad Pública

Caracas, Ven. Ed. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, única Ed., 1981

p.p. 415

Altamira, Pedro Guillermo

Curso de Derecho Administrativo

Buenos Aires, Arg, Ed. Depalma, póstuma, Ed., 1971, p.p.

1098

Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración

Caracas, Ven., Ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, única Ed., 1981

p.p. 555

Tomo I, Vol. III

Barrios de Angelis, Dante

El Juicio de Expropiación

Montevideo, Uru., Ed. Publicaciones Oficiales de la Biblio

teca de la facultad de Derecho, única Ed., 1951
p.p.210

Bielsa, Rafael

Derecho Administrativo

Buenos Aires, Arg., Ed. La Ley, 6a. Ed., 1965

p.p.683

Tomo IV

Botella Asensi, Juan

La Expropiación en el Derecho Mexicano

México, Ed. Moderna, única Ed. 1941

p.p. 217

Burgoa Orihuela, Ignacio

El Juicio de Amparo

México, Ed. Porrúa S.A. Ed. 1981

p.p. 1079

Diaz Lilia

Historia General de México

México, Ed. Colegio de México, 3a. Ed., 1976

p.p. 1585

Tomo II

Everardo Jiménez, Flavio

La Requisición como Limitación a la Propiedad

México, Tesis Profesional, UNAM, 1975

p.p. 94

Fiorini, Bartólome A.

Derecho Administrativo

Buenos Aires, Arg., Ed. Abelardo-Perrot, 2a. Ed., 1976

p.p. 753

Tomo II

Fraga, Gabino

Derecho Administrativo

México, Ed. Porrúa S.A., 22a. Ed., 1982

p.p. 492

García Enterría, Eduardo

Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa

Madrid, España, Ed. Instituto de Estudios Políticos, -
única Ed., 1936

p.p. 321

García Oviedo Carlos y Enrique Martínez Useros

Derecho Administrativo

Madrid, España, Ed. E.I.S.A., 9a. Ed., 1968

p.p. 538

Tomo II

González Avelar, Miguel

La Constitución de Apatzingán

México, Ed. Sep Setentas, 1a. Ed., 1973

p.p. 190

Mancisidor, José

Historia de la Revolución Mexicana

México, Ed. Costa-Amic, 6a.Ed., 1965

p.p. 365

María Díez, Manuel

Derecho Administrativo

Buenos Aires, Arg., Ed. Omeba, única Ed. 1965

p.p. 615

Tomo II

México a través de sus Constituciones

México, Ed. por la Cámara de Diputados, Ed. conmemorativa, 1967

p.p. 975

Tomo IV

Miranda Basurto, Angel

La Evolución de México

México, Ed. Herrero, 2a. Ed., 1973

p.p. 454

Moreno, Daniel

Derecho Constitucional Mexicano

México, Ed. Pax-México, 5a. Ed., 1979

p.p. 592

Pérez Moreno, Alfonso

La Reversión en Materia de Expropiación Forzosa

Sevilla, España, Ed. Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, única Ed. 1967

p.p. 343

Ramirez Barreto, Antonio

La Noción de Utilidad Pública en el Derecho Mexicano

México, Tesis Profesional, UNAM, 1957

p.p. 108

Serra Rojas, Andrés

Derecho Administrativo

México, Ed. Porrúa S.A., 10a. Ed, 1981

p.p. 701

Tomo II

Torre Villar, Ernesto de la

Constitución de Apatzingán

México, Tesis Profesional, UNAM, 1978

p.p. 110

Toro, Alfonso

Historia de México

México, Ed. Patria, 3a. Ed., 1971

p.p. 490

Ulloa, Berta

Historia General de México

México, Ed. Colegio de México, 3a. Ed., 1976

p.p. 1585

Tomo II

Urzúa Mazías, Efraín

Derecho Administrativo

Guadalajara, Jal., México, Ed. Universitaria de Guadalajara, 4a. Ed., 1971

p.p. 128

Vázquez Sánchez, José Antonio

La Constitución de Apatzingán

México, Tesis Profesional, UNAM, 1976

p.p. 210

Villegas Basavilbaso, Benjamín

Derecho Administrativo

Buenos Aires, Arg., Ed. Tipográfica Argentina, única Ed.

p.p. 510

LEGISLACION CONSULTADA

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Código Penal

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la Monarquía Española

Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1982. Decreto que contiene "Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983. Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX, XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Aduanera

Ley de Amparo

Ley General de Bienes Nacionales

Ley de Expropiación

Ley Federal Forestal

Ley de Nacionalización de Bienes

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica..

Ley de Vías Generales de Comunicación