



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA
DE EXPROPIACION



No. Cta.
7336260-9

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EDGARDO RAMIREZ VARGAS

M-0030879

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS	
A).- Expropiación en el Derecho Romano y Francés.	4
B).- Expropiación en la Legislación Anglo-Sajona.	6
C).- Antecedentes en México	8
1.- Primera Constitución Mexicana (22 de Octubre de 1814).	8
2.- Constitución del 4 de Octubre de 1824.	9
3.- Las siete leyes del 29 de Diciembre de 1836	9
4.- Bases Orgánicas de 1843.	10
5.- Constitución del 5 de Febrero de 1857.	11
6.- Constitución del 5 de Febrero de 1917.	11
CAPITULO II CONCEPTO	
A).- La Expropiación.	16
1.- La doctrina de la utilidad pública	19
2.- La doctrina del interés social	21
3.- Teoría del Interés Social.	22
B).- La Nacionalización	24
Teoría Francesa de la Nacionalización.	25
C).- Consecuencias económicas, políticas y so- ciales	26
D).- Confiscación, Requisición y Decomiso Diferencias con la Expropiación.	29
1.- Confiscación	29
2.- Requisición	32
3.- Decomiso	34
4.- Diferencias con la Expropiación.	34

M-0030879

CAPITULO III ASPECTOS JURIDICOS

	Pag.
A).- Derecho Positivo Mexicano	37
I.- Ley de Expropiación	40
II.- Ley Federal de Reforma Agraria	41
III.- Ley de Vías Generales de Comu <u>ni</u> ca <u>ci</u> ón.	42
IV.- Ley de Fomento Agropecuario.	43
V.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 - Constitucional (en el ramo del pe-- tróleo)	44
VI.- Código Civil Federal	44
B).- Procedimiento y Vicios del Procedimiento.	45
Lineamientos que norman el Procedimiento.	46
Apreciaciones y Críticas sobre el Proce- dimiento.	48
Elementos característicos del Recurso -- Administrativo en General	50
Fundamentos esenciales de la nueva postu <u>ra</u> del Derecho Procesal Administrativo.	52
Causas de nulidad de los actos impugnados	55
Críticas a los artículos 11 al 18 refe-- réntes a la indemnización	55
C).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	56

CAPITULO IV ASPECTOS INTERNACIONALES

A).- Tratados Internacionales	58
Declaración de Cannes (6 de enero de 1922).	60
B).- Legislación sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras	63

	Pag.
Propiedad de Patentes	64
Ley de Invenciones y Marcas (C.O.F. 10-11-76)	66
Ley para promover la inversión Mexicana y regular la inversión extranjera. (C.O.F. 9-111-73)	71
Conclusiones.	72
Bibliografía.	75

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

Al abordar el estudio de este tema, lo hago con pleno conocimiento de las dificultades que ofrece, abrigando la esperanza de que sea de alguna utilidad para los estudiosos del Derecho.

Como aspirante al grado de Licenciado en Derecho, he realizado el estudio sobre esta materia consciente de la crisis que sufrimos, misma que se debe a la forma en que se ha llevado a cabo la expropiación en México.

Desde principios de siglo, el concepto de propiedad ha perdido muchas de sus características de tipo romano, para asumir en una forma más acentuada cada día, las modalidades que imponen las tendencias socialistas y totalitarias. La propiedad privada que desde hace muchos siglos ha estado subordinada en forma diversa al interés colectivo, ha venido sufriendo los embates cada vez más frecuentes de los diversos regímenes políticos contemporáneos.

El latifundio combatido desde la época Romana por los "SCRIPTORES DE RE RUSTICA", ha venido desapareciendo sistemáticamente en todos los países de la tierra.

Los pueblos más adelantados en Europa y América, aún los más conservadores en materia territorial como Inglaterra, tienden a reducir la propiedad individual a pequeñas extensiones. En casi todas las constituciones modernas encontramos la tendencia a crear y proteger la pequeña propiedad.

Las necesidades crecientes de la población, que aumenta a pesar de las guerras, la aparición de los regímenes totalitarios y los grandes --

ejércitos de hombres sin trabajo en los diferentes países, han venido a crear un nuevo aspecto al problema de la propiedad.

En México, el principio jurídico sobre el derecho que tiene el estado soberano para expropiar la propiedad privada, por causa de utilidad pública, está tan arraigada, que nadie se atrevería a discutirlo.

Lo que se discute es el derecho que tenga un régimen, que en su constitución establece la existencia de la propiedad privada, y en sus leyes comunes la protección que el Estado concede a dicha propiedad para expropiar sin la debida indemnización, oportuna y justa. Se discute no sólo el derecho, sino "la conveniencia económica para el país."

La discusión nace a raíz del argumento derecho para privar a la sociedad de fuentes de riqueza, de las cuales el Estado mismo deriva un alto porcentaje de sus ingresos, para entregarlas a cooperativas empíricas, compuestas de hombres inclutos, muchos de ellos analfabetas, impreparados, voraces e irresponsables, que sólo buscan esquilmar lo que se les ha entregado ya hecho, o bien a grupos de organización comunal que surgen al calor de la pasión política, casi fanática, destructiva y cruel, producto de las doctrinas socialistas imperantes en nuestro país.

Ante el peligro de ver nuestro país reducido a una colonia extranjera; ante la posibilidad de llegar a perder nuestra soberanía como Nación independiente, por la violación constante del Derecho Internacional, que siempre invoca el más fuerte, es lógico que surga la crítica constructiva.

Sólo he querido dejar impresas mis ideas ante una actitud que considero equivocada, una política profundamente destructiva, a pesar de que se haya disfrazado con los ropajes de los más altos ideales y escudo

de la buena fé y la discutible honestidad de los representantes gremiales.

La vida en México, nos va presentando aspectos nuevos a cada instante, problemas distintos por el medio en que se desarrollan, por los elementos humanos que intervienen, por la estructura étnica de nuestro pueblo, por nuestro nivel cultural y económico. Por lo mismo es peligroso tratar de implantar soluciones de sabios extranjeros a nuestros problemas.

Obssecarse en seguir adelante por un derrotero que nos ha llevado a la crisis, sólo por no dar el espectáculo de una "rectificación" inteligente y oportuna, es posponer los intereses de una nación entera, a la vanidad personal de un solo hombre o de un reducido grupo de hombres que detentan el destino del país.

CAPITULO I

A.- EXPROPIACION EN EL DERECHO ROMANO Y FRANCES.

Desde la antigüedad, la expropiación se perfila como un recurso del Estado para alcanzar u obtener, mediante la afectación de propiedades particulares que ella supone, la realización de obras que en una u otra forma se orientan al objetivo de la utilidad pública, social o colectiva.

Ya en el Derecho Romano, las restricciones a la propiedad eran múltiples servidumbres legales, obligaciones "non facere" (no se debe molestar con humo al vecino, no se deben hacer cavaciones que priven de sus cimientos a construcciones vecinas, no se deben quemar cadáveres en predios urbanos, etc.)

Pero se conocía ya como la máxima restricción al principio de la propiedad, la expropiación, no obstante lo cual no fue reglamentada con amplitud en el mencionado Derecho, lo que resulta paradójico dada la grandiosidad de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron la mitad de Europa, y las cuales hacen obvio el supuesto de que infinidad de propiedades privadas, rústicas y urbanas, debieron ser expropiadas para hacer aquellas obras erigidas.

De todas suertes y como expresa Margadant, la importante institución de la expropiación no faltaba completamente en el Derecho Romano, en el que constituye, junto con la "usucapio" la máxima excepción a la regla fundamental de que "quod nostrum est, sine facto nostro ad alium transferri non potest". (1)

(1) Floris Margadant S., Guillermo, El Derecho Privado Romano, México, 1979, Editorial Esfinge, S.A. p. 246-247. (Lo que es de nosotros, no puede transmitirse a otro sin nuestra intervención).

Tanto se ha discrepado entre los autores acerca de la existencia de la expropiación en Roma, que se menciona al respecto el episodio de Augusto, que renunció al propósito de engrandecer el Foro por no causar --agravio a los propietarios que tenían sus fincas colindantes. Pero otros, como Bonfante, afirman categóricamente que la expropiación por causa de utilidad pública parece verdaderamente reconocida, si bien ha brfa sido dudoso el carácter de coactividad, basándose tales autores en que se recuerda que hubo precisión de apelar al pueblo romano para que admitiera la expropiación, destinada al embellecimiento de Bizancio, a más de lo cual existe el texto contenido en las leyes 50, 51 y 53 de "operibus publicis" del Código Teodosiano, estableciendo la enajenación de las fincas de la iglesia cuando el interés público lo reclamara, aunque el pago de lo expropiado no se hallaba sujeto a regla alguna, sino quedaba relegado al arbitrio discrecional del emperador.

El Antiguo Derecho Francés, fué característico el desamparo de la propiedad privada, a pesar de lo cual no dejó de haber disposiciones protectoras para los casos de expropiación.

Al advenimiento de la Revolución de 1789, se irguió la defensa absoluta de la integridad de la persona humana y, como consecuencia, de los bienes que constituyen su patrimonio, llegándose a proclamar en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que "La propiedad privada es inviolable y sagrada" (SIC). Consecuentemente, dentro de este lineamiento genérico, el propietario no puede ser despojado de ella más que por interés público y mediando una previa indemnización. Textualmente, el artículo 17 de la citada declaración decía: "siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige de un modo evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización." (SIC)

Poco después, en 1792, se confirma tal derecho, al declararse que las personas y las propiedades están bajo la salvaguardia de la nación. Y en 1793, el 18 de marzo, se decreta la pena de muerte contra cualquiera que proponga una ley agraria u otra subversiva que afecte las propiedades territoriales, comerciales e industriales.

Desde entonces se fijan tres condiciones para la aceptación de la expropiación forzosa:

- 1a.- Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada.
- 2a.- Una justa indemnización, y
- 3a.- El previo pago de la misma. (2)

Las Leyes del 8 de marzo de 1810 y del 6 de julio de 1833 robustecieron las garantías del propietario, al exigir que la declaración de utilidad pública emane de una autoridad más elevada y exigiendo la intervención del Poder Judicial y después, de un jurado especial, para fijar la indemnización. (3)

B).-EXPROPIACION EN LA LEGISLACION ANGLO-SAJONA.

Según Hauriou, los ingleses tienen la costumbre de decir que su régimen constitucional no es sino la prolongación de sus libertades individuales, habiendo sido los burgueses del siglo XI, en el movimiento comunal, frente a los señores y los barones, frente al rey, quienes conquistaron las libertades políticas una a una, con objeto de defender sus libertades civiles contra la arbitrariedad del poder político. (4)

Tal movimiento plasmó sus conquistas en la Carta Magna, expedida por el rey Juan sin Tierra en 1215, documento que esencialmente garantizó

(2) Cuellar, Alfredo B., "Expropiación y Crisis en México" 1940, pp. 14 y 15.

(3) Goldstein, Mateo; ob. cit. pp. 644-645.

(4) Carta Magna, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II, Buenos Aires, 1967, p. 758.

dichas libertades, pero también la protección de la propiedad privada, prohibiendo al gobierno el derecho de disponer de ella sin justa compensación.

Esta taxativa pasó a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que en su Artículo 5o., entre otras prohibiciones fijadas a los Poderes Públicos, estableció la consistente en que "private property not to be taken for public use, without compensation" (la propiedad privada no será tomada para uso público sin justa compensación)(SIC).

Sobre este punto sostiene Pascal que propiedad privada o particular es el derecho sagrado de dominio individual; es uno de los grandes derechos absolutos de todo ciudadano de tener protegida su propiedad; y el gobierno no tiene derecho de privar de ello a los ciudadanos, sino para el "uso del público", o sea, por causa de utilidad pública y ni en tal caso puede hacerlo sin compensación; aclarando dicho autor que "uso público" quiere decir un uso aplicable a la comunidad entera, para distinguirlo del de los individuos particulares, aún cuando todos y cada uno de los miembros de la sociedad no estén igualmente interesados en tal uso.

El fundamento jurídico de la citada cláusula constitucional, ha sido objeto de debate, pues fallos de prestigiosos tribunales han expuesto que la cláusula se refiere únicamente al ejercicio por el Estado del derecho de "dominio eminente". En otros pronunciamientos se explica que el precepto solamente contiene una limitación al poder del gobierno general, una restricción que se le ha impuesto para impedirle toda ingerencia en los derechos de los Estados particulares y de sus ciudadanos. Algunos tratadistas estiman que tal disposición constituye la confirmación de la doctrina establecida por la "ley común" para la protección de la propiedad privada.

En un famoso fallo judicial se advierte: "Puede con toda seguridad --

afirmarse como la ley establecida y fundamental de los Estados cristianos y civilizados, que los gobiernos están obligados a dar una justa indemnización a los ciudadanos o súbditos cuando sus bienes particulares son tomados para "el bien, la conveniencia o la seguridad pública", observándose que en este último párrafo se precisa el alcance del concepto de "utilidad pública", que sirve de causa a la expropiación.⁽⁵⁾

Se aprecia que este elemento medular de la expropiación consiste en la utilidad pública, se encuentra, pues, presente tanto en las legislaciones romana y francesa, como en el derecho anglosajón; y las directrices de aquellas dos en esta materia pasaron a la mayor parte de los -- países, entre ellos el nuestro, como en seguida constataremos.

C).- ANTECEDENTES EN MEXICO

Se ha señalado que, en nuestro país, la expropiación encuentra su antecedente más directo en el llamado "derecho de reversión", que "es una facultad que correspondía a los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que determinados bienes que habían salido del dominio de la Corona por merced o venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general, de interés común. Precisamente para los casos de recuperación de estos bienes, los monarcas disponían la indemnización al propietario del bien revertido". (6)

Con tal precedente, que se remonta a tiempos anteriores a la Colonia, la expropiación fué consignada en nuestras cartas constitucionales, en los términos que en seguida puntualizamos.

1.- Primera Constitución Mexicana (de 22 de octubre de 1814)

Art. 24.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos

(5) Goldstein, Mateo; ob. cit. p. 649.

(6) Mendieta y Núñez, Lucio; El Sistema Agrario Constitucional, México 1966, Ed. Porrúa, pp. 49-50.

consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."

Art. 34.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la necesidad pública; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

2.- Constitución del 4 de octubre de 1824.

Art.112.- Las restricciones de las facultades del presidente, son las siguientes:

"...III.- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".

3.- Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836.

"Art. 2.- Son derechos del mexicano:

"...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, fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea cor-

poración eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes, al tercero en discordia, en 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 fallo”.
(Primera Ley).

Segunda Ley:

Art. 45.- No puede el Congreso General:

“...III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular”.

Cuarta Ley:

Art. 18.- No puede el Presidente de la República:

“...Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, Artículo 2o. de la Primera Ley Constitucional”.

4.- Bases Orgánicas de 1843.

Art. 9.- Derechos de los habitantes de la República:

“... XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de

la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley".

5.- Constitución del 5 de Febrero de 1857.

Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse..."

6.- Constitución del 5 de Febrero de 1917.

Art. 27.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (7)

A través de la breve relación que antecede, se capta el objetivo permanente del régimen democrático liberal que se integra por dos finalidades esenciales de éste: la protección prácticamente absoluta de la propiedad privada y el pago de indemnización ante su afectación por la expropiación, misma que ha de deberse a una evidente causa de utilidad pública; todo lo cual corrobora que nuestras legislaciones han seguido los lineamientos en esta materia dimanados del Derecho Romano y del Derecho Francés.

Cabe hacer notar que en la última de las mencionadas ya aparece la palabra "mediante indemnización", que deja en suspenso el derecho del --

(7) Datos tomados de Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, México 1976, Editorial Porrúa, p. 34 y sigs.

propietario a recibir un pago justo y en tiempo.

Pero, es imperativo mencionar que los antecedentes más directos de -- nuestras legislaciones en materia de expropiación, provienen del Derecho Español antiguo, que conocía y reglamentaba con detalle la propia institución.

Aunque si bien los reyes Carlos I, Felipe V y Fernando VII dictaron -- disposiciones al respecto, siguiendo los lineamientos del Derecho Roma no se redujeron a estipular que la indemnización debía ser fijada, discrecionalmente, por el monarca. Sólo bajo el reinado de Carlos IV, se dictó una ley especial de expropiación, y en el año de 1853 se dictó un reglamento para la aplicación de la posterior ley de 17 de julio de 1836. Más, el cambio radical en la expropiación forzosa fué originado por el decreto del 11 de Agosto de 1869, consecuencia de la Constitución del mismo año, que dispuso en el artículo 14 de esta ley fundamental, que nadie podría ser privado de sus bienes sino por causa de utilidad pública y en virtud de mandamiento judicial, agregando, como ineludible garantía, la previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado. Este precepto, contrario al espíritu de la ley de 17 de Julio de 1836, permitía seguir substanciando los expedientes de expropiación al Poder Ejecutivo, sin infringir la que debe y -- tiene que ser respetada, y de aquí la necesidad del referido decreto, que reservó únicamente a la administración la declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación.

Con posterioridad al aludido decreto, se dictaron en España nuevas leyes relacionadas con la expropiación forzosa, mereciendo citarse la -- que surgió como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1876 y el reglamento subsiguiente; la del 10 de Marzo de 1881, que -- aprobó el reglamento para la aplicación al ramo de Guerra, en tiempo de paz, de la ley de 1879; la de 19 de Febrero de 1891, para la Marina; el

Real Decreto de 10 de Agosto de 1898 y el de 18 de Marzo de 1903 sobre la expropiación de inmuebles ubicados en las fronteras.

La última ley sobre expropiaciones en dicho país data del 7 de Octubre de 1939 y establece un procedimiento simplificado para la expropiación forzosa de fincas, en el caso de obras que tengan carácter de urgencia. (8)

Se observa que en todas leyes y decretos acabados de mencionar, están presentes los dos elementos indispensables para la expropiación: la declaración de la utilidad pública y la indemnización.

Así, en la ley de 1836, dictada bajo la administración de Isabel II, se expresa: "Artículo 1o.- Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar a ningún particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, a que ceda o enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que procedan los requisitos siguientes: Primero.- Declaración solemne de que la obra proyectada es de pública utilidad, y permiso competente para ejecutarla", etc., agregándose en el artículo siguiente que "se entiende por obra de utilidad pública la que tiene por objeto directo proporcionar al Estado en general a una o más provincias, o a uno o más pueblos, cualesquiera usos o disfrutes de beneficio común, bien sean ejecutadas por el Estado, las provincias o pueblos, bien por compañías o empresas particulares autorizadas competentemente".

El artículo 3o., estipula que "la declaración de que una obra es de -- utilidad pública, y el permiso para emprenderla, serán objeto de una ley, siempre que para ejecutarla haya que imponer una contribución que grave a una o más provincias.

(8) Datos tomados de Goldstein, Mateo; ob. cit. p. 646.

La Constitución del Estado de 1876 disponía en su artículo 10c., "nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa indemnización; y si no procediere este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado".

En la ley promulgada en 1879 se definía el concepto de utilidad pública expresando que "serán aquellas obras que tengan por objeto directo proporcionar al Estado, a una de sus provincias, o a uno o más pueblos cualesquiera usos o mejoras que cedan en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias o de los pueblos, ya -- por compañías o empresas particulares debidamente autorizadas". (9)

De lo expresado, se infiere que el criterio de la legislación española sigue el principio de la utilidad pública, como base del derecho de la expropiación, que faculta al Estado provincia o municipio para restringir el dominio de los particulares con miras a satisfacer los intereses del Estado, a través de usos o mejoras que los propietarios "ceden en beneficio general". (10)

Cabe aquí puntualizar que, históricamente, el fundamento primero de la expropiación, en especial en Roma y en los antiguos Derechos Francés y Español, se vinculaba al llamado "dominio eminente", que en su sentido de derecho político, se refiere substancialmente al derecho que posee el Estado sobre su territorio, considerado como uno de los elementos que participan del carácter institucional del Estado. Consecuentemente la doctrina ha sostenido que la relación originada por la situación jurídica del territorio con respecto al Estado constituye un derecho que participa de los caracteres del "imperium", por lo que la potestad del Estado no se resuelve en un derecho de "dominium", y por lo tanto no -

(9) Goldstein, Mateo; ob. cit., p. 645

(10) Goldstein, Mateo; ob. cit., pp. 646-647

se tiende a considerar que el Estado tenga sobre el suelo un derecho - de propiedad, sino una potestad de dominación.

Este criterio, con fórmula propia del absolutismo del Estado o del monarca, que precedió la expropiación en los antiguos derechos de que se ha hecho mérito, ha sido superado al presente por el principio de la "declaración de utilidad pública", que envuelve la idea de realización de uno de los fines fundamentales del Estado, según hemos de ratificar con posterioridad.

CAPITULO II

CONCEPTO

A).- LA EXPROPIACION

El Estado necesita, para algunos de sus fines, bienes que forman parte de la propiedad privada y que no puede obtener por medio de arreglos contractuales con sus dueños. Ya que en tal caso el cumplimiento de las atribuciones del Estado sufriría sensiblemente si los medios necesarios sólo fueran suministrados cuando concurre la voluntad de un particular, desde tiempos remotos -según hemos visto- se ha reconocido en las diversas legislaciones una forma por la que el ente estatal puede, unilateralmente, llegar a adquirir esos bienes, forma que no es otra que la expropiación por causa de utilidad pública. (11)

Actúa, pues, la institución cuando el Estado tiene necesidad de disponer de la propiedad privada, no sólo para atender a una grave necesidad pública, sino también para conseguir sus fines sociales.

Consecuentemente, la expropiación es operante siempre y cuando se vincule a los fines del Estado. "La sociedad y el Estado -expresa Serra Rojas- se constituyen con todas las limitaciones que se opongan, para crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social. El proceso político o acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminadas a la obtención de ciertos propósitos. Una institución política sin fines, es algo inconcebible o inútil. La acción política se dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el bien común, referido a la sociedad en general, que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos". (12)

(11) Fraga, Gabino; "Derecho Administrativo", México 1979, Ed. Porrúa, p. 380.

(12) Serra Rojas, Andrés; Ciencia Política, México 1978, Ed. Porrúa p. 436.

Las clasificaciones de fines del Estado son innumerables. Por tal motivo y por cuanto que nos parece la más sugerente, aludiremos sólo a la de Holtzendorff, uno de los tratadistas que con mayor detenimiento y profundidad ha estudiado las teorías de los fines del Estado.

Expone dicho autor, que examinando la sociedad política en relación a su territorio perfectamente delimitado frente a otras naciones, en la cohesión de su voluntad social ante las personas individuales, y en la unidad de vida en oposición al conflicto de interés de las personas sociales, se observa que estos factores originan tres objetivos propuestos prácticamente por la conciencia nacional del Estado, pasando a constituir tres fines reales, que son: el de potencia nacional, el de la libertad o del derecho individual, y el de cultura social.

El fin de potencia nacional se refiere a la organización del poder; es el fin natural y más antiguo en el espíritu del pueblo, cumpliéndolo el Estado mediante la constitución de sus instituciones de gobierno, en el ejército, la marina, la diplomacia y los consulados.

El segundo fin del Estado es el de la libertad o del derecho individual y señala que el reconocimiento expreso de los derechos individuales es el signo más claro y elevado de la cultura política alcanzado por el propio Estado; apreciándose que su protección demanda el uso de la coacción en todos los objetos de la libertad personal.

El tercer fin del Estado es la cultura social, que pretende la búsqueda del perfeccionamiento de la sociedad por medio del desarrollo, del sentimiento de solidaridad nacional. Así, el Estado, para realizar el fin de cultura, debe tener en cuenta la necesidad de alcanzar la supremacía nacional, el mantenimiento de la paz social y la protección de los individuos en cuanto a miembros de esa sociedad originaria. (13)

(13) F. von Holtzendorff, Principios de Política, Madrid 1898, p. 21 y sigs.

Ante cualquier necesidad concreta suscitada por cada uno de esos fines, el Estado tiene derecho a expropiar los bienes de particulares, pues los propios fines dan contenido y sentido a la actividad estatal, misma a través de la cual se manifiesta o expresa la potestad expropiatoria.

De ahí, las definiciones de la institución que nos ocupa, de entre las cuales sólo mencionaremos algunas, coincidentes en esencia.

Mendieta y Núñez: "La expropiación es un acto de la Administración Pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social". (14)

Gabino Fraga: "La expropiación viene a ser un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (15)

Acosta Romero: "La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra una indemnización por causa de esa transferencia al particular." (16)

Se aprecia que en la primera de las definiciones transcritas falta el indispensable elemento de la compensación al particular.

Conceptuada así la expropiación, su justificación se explica en razón

(14) Mendieta y Núñez, Lucio; ob. cit. p. 46

(15) Fraga, Gabino; ob. cit. p. 381

(16) Acosta Romero, Miguel; ob. cit. p. 229

de la utilidad pública o interés social, fin este último al que sólo hace alusión la definición del Maestro Mendieta y Núñez.

La doctrina suele hacer expresa referencia a tres razones justificantes de la expropiación, a saber: la utilidad pública, el interés social y el interés nacional.

1.- LA DOCTRINA DE LA UTILIDAD PUBLICA.

El vocablo "utilidad" se refiere a calidad que tienen los objetos o bienes que denota su aptitud para satisfacer necesidades; de modo que si tal aptitud se vincula a la comunidad, hay una restricción del concepto, cuyo sentido se manifiesta con la adición del calificativo "pública", pero siendo esta noción de carácter contingente y eventual, razón por la que la generalidad de los autores estiman que es insusceptible de definición. Pero hay algunos que no se conforman con tal obstáculo y han enunciado sus definiciones, encontrándose entre ellos Goldstein, que, si bien reconoce que la utilidad pública es un concepto elástico, especifica que comprende desde los principios supremos de la dirección de los pueblos, cuyos gobiernos cifran en el bien común o en el bienestar del pueblo sus fines políticos, hasta la mejora fragmentaria que se concreta en obras públicas. (17)

Costa también concretiza un tanto el significado del concepto, al expresar que la noción de utilidad pública comprende aquello que satisfice una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del mayor número. (18)

En el mismo sentido, J.V. González, al manifestar que la noción comprende el provecho, comodidad y progreso de la comunidad. (19)

(17) Serra Rojas, Andrés; ob. cit. p. 641

(18) E. Costa; Dictamen en Fallos de la S.C.N., T. 38 p. 162

(19) González, J.V.; Manual de la Constitución, No. 124

Contrariamente Bielsa, que es de los autores que considera indefinible la utilidad pública, expresa que se trata de un concepto relativo, variable, sujeto a las condiciones económicas, políticas y sociales y que, por ende, debe prescindirse de toda definición, a efecto de dejar que el legislador determine la noción mediante el examen de una compleja cuestión circunstancial. (20)

Ante la insuficiencia de la doctrina en este punto, es dable recurrir al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se advierte a través de la siguiente tesis:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación y sólo con esa justificación es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación, sin prueba, de la autoridad responsable". (Semanao Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XXIX, pag. 1592).

Por lo menos, la tesis transcrita pone de relieve que la utilidad pública supone comodidad y seguridad para la sociedad.

Esos dos valores públicos -comodidad y seguridad- son de los varios que comprende la utilidad social y que el Maestro Gabino Fraga contempla implícitamente al expresar que "el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos de derecho público, debe definirse en rela-

(20) Bielsa, R., Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1956, T. IV, p. 69.

ción con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea congruente para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado." (21)

Sobre esa genérica base teórica, parecen asentarse los diversos supuestos de utilidad pública que nuestra ley prevee y que en su oportunidad mencionaremos.

2.- LA DOCTRINA DEL INTERES SOCIAL.

Sostiene esta corriente que la expropiación puede ser justificada no sólo por razón de una utilidad pública frente a una utilidad privada, sino por un interés social -en el que la utilidad pública puede no aparecer inmediatamente- frente a un no interés social o individual, sólo como ocurre en las propiedades inexploradas; las que no proporcionan, pues un interés individual inmediato, ni social de forma alguna mediatá o inmediata. Y no cabe duda que la propiedad se justifica por un interés social; en razón de lo cual el Derecho interviene modificando las formas de la misma. Así, si en la expropiación por utilidad pública suele acaecer que los objetos expropiados sean necesarios para obras públicas, en la expropiación por interés social no ha lugar a la obra pública. "Cierto que se trata de un fin casi público; pero en la gestión, en la administración de los fondos u objetos expropiados cabe la posibilidad de que sea llevada a cabo por los particulares y por los medios del Derecho Privado, y aún por la misma Administración Pública, pero sometida a esta regulación jurídica y sobre todo si se trata de un interés social estricto, es decir, de un interés social de clase". (22)

(21) Fraga, Gabino; ob. cit., p. 389

(22) Alvarez Gendín, Sabino; Expropiación Forzosa, su concepto jurídico, Madrid 1928, Editorial Reus, p. 38 y sigs.

Defendiendo, pues, esta teoría la conclusión de que la expropiación se funda en el interés social, dando como el mejor ejemplo la adjudicación de grandes propiedades rústicas a quienes trabajan la tierra, aclara que en el propio interés social no se percibe inmediatamente utilidad pública, difusamente sí, pues cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social. Se defiende así el sentido lato de utilidad pública y su futuro como concepto genérico justificativo de la expropiación, comprendiendo concepto específico de interés social. (23)

3.- LA TEORIA DEL INTERES NACIONAL.

Sostiene esta teoría que si bien todo interés social es un interés nacional, ese interés social puede afectar no sólo al Estado nacional, sino a otros límites, o no.

Por ejemplo: la producción siderúrgica inglesa interesa a España y a otros países, de modo que una paralización de las minas de hierro puede ser un perjuicio, no sólo para la economía de la Península, sino para el extranjero y para los Estados consumidores.

Ello hace concluir que el interés social y la utilidad pública pueden no ser tan sólo nacionales; pero pone de relieve que hay un interés nacional que justifica la expropiación. (24)

Se resume de las teorías precedentes, que hay expropiaciones por causa de utilidad pública, empleando este concepto en su sentido estricto y también por causa de interés social que aunque necesariamente no puede representar una utilidad pública inmediata, sí es factible que indirectamente

(23) Alvarez Gendón, Sabino; pgs. 40-42

(24) idem, p. 51 y sigs.

ta o mediatamente la comprenda; de modo que tarde o temprano, la expropiación por interés social acarreará una utilidad social determinada.

Podemos agregar, de nuestra parte, que no oponiéndose en forma alguna los valores de utilidad pública e interés social, sino por el contrario, compaginando ambos a plenitud, su conjunción, se ubica dentro de uno de los objetivos esenciales del Derecho; la consecución del Bienestar general, que consiste:

- 1.- En la mayor suma de bienes para los individuos, y
- 2.- también en un repertorio de condiciones sociales que faciliten beneficios para los individuos (v.g., una situación de seguridad, unida a una situación de confianza en el crédito financiero del Estado, no constituyen unos beneficios directos para los individuos, pero sí representan una condición favorable para que éstos puedan obtener ventajas mediante ciertas actividades. (25)

Ahora bien, considerando que hay un "bien común de la especie humana", que comprende todas las realizaciones que con su inteligencia y voluntad ha venido acumulando el ser humano desde que apareció sobre la tierra; un "bien común nacional", que viene a ser la participación de un pueblo determinado en el bien común de la especie humana, y el "bien común público", observamos que éste es el vinculado con la institución expropiatoria, pues "consiste esencialmente en la creación estable y garantizada de condiciones comunes, que sean las más favorables, de acuerdo con las circunstancias, para la realización del bien común propio de cada uno de los individuos y de los grupos sociales que integran el Estado. (26)

Y decimos que el concepto de bien común público es el del vínculo con la institución de la expropiación, porque, como se aprecia, resulta el

(25) Recasens Siches, Luis; Tratado General de Filosofía del Derecho, México 1978, Ed. Porrúa, p. 613.

(26) Preciado Hernández, Rafael; Lecciones de Filosofía del Derecho, México 1973, Editorial Jus, pp. 208 y 209.

de mayor compatibilidad con el de utilidad pública, nominación usualmente empleada cuando entra en juego la propia institución.

B).-NACIONALIZACION

Si en sentido político la nacionalización significa el otorgamiento de la calidad de nacional a un extranjero, en "sentido económico se entiende la incorporación a la Nación de todos o de una parte de los bienes y de los medios de producción, substrayéndolos de la actividad o quizás, más propiamente de la propiedad de los particulares". (27) Por ello es que se dice que un servicio público o una industria han sido nacionalizados por el Estado, cuando se elimina de ellos a los empresarios particulares para convertirse el Estado en empresario de los mismos; advirtiéndose tal tendencia aún en países de organización capitalista, aunque referida por regla general a la explotación de servicios públicos o de aquellas industrias esenciales para el desarrollo del país.

En México se sigue este lineamiento general, pues la nacionalización no es una figura jurídica, sino un concepto contenido, eminentemente político y económico, no siendo desde luego un procedimiento o un acto jurídico mediante el cual el Estado adquiere bienes. Así, la nacionalización puede significar en nuestro medio, según tal sentido político-económico:

- 1.- Que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales del país; v.g., las concesiones de autotransportes en carretera sólo se otorgan a mexicanos o sociedades mercantiles mexicanas, cuyos accionistas sean también ciudadanos mexicanos; y
- 2.- Que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren

(27) Osorio y Florit, Manuel; "Nacionalización", en Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XX, Buenos Aires, 1975, pp. 58-59.

de interés público; siendo así como se utiliza frecuentemente en México la idea "nacionalización del petróleo", para aludir al decreto del 18 de marzo de 1938, mediante el cual el Estado Mexicano decretó la expropiación de las compañías petroleras privadas extranjeras. También se habla de la nacionalización de la industria eléctrica, pero ello no fué como consecuencia de un acto jurídico que tuviera tal denominación, sino que el Estado Mexicano adquirió mediante compra-venta la mayoría de las acciones de las empresas eléctricas que operaban en México.

En la teoría francesa, la nacionalización sí tiene un sentido más particularizado, pues, según ella, consiste en el cambio de régimen de una actividad, de régimen de Derecho Privado a régimen de Derecho Público; o bien, en el cambio de titularidad sobre bienes o sobre empresas mercantiles o industriales: se cambia el titular de un particular por el Estado y se cambia a la vez el régimen de Derecho Privado a régimen de Derecho Público. De esta suerte, los autores franceses consideran "nacionalización, al procedimiento por el cual el Estado cambia el régimen de Derecho Privado por el de Derecho Público en una actividad, o por el cual el Estado adquiere el dominio de determinados bienes o empresas". (28)

Más, ya vemos que en nuestro país, caracterizada la nacionalización bajo índices únicamente económicos o políticos, ésta es claramente diferenciable de la expropiación, pues la institución expropiatoria es esencialmente un medio jurídico y lo es de afectación por parte del Estado de la propiedad privada, por causa de utilidad pública. Pero así como la expropiación es un medio jurídico y la nacionalización una apreciación económico-política, aquel no deja de ser eventual instrumento para que determinados bienes o empresas de titularidad extranjera, puedan pasar a pertenecer al Estado, surgiendo así, de un hecho de afecta-

(28) Acosta Romero, ob. cit., pp. 241-242.

ción jurídica estatal, una situación comunmente valorada de nacionalización, tal como sucedió con la expropiación de nuestro petróleo a las empresas extranjeras.

C).- CONSECUENCIAS ECONOMICAS, POLITICAS Y SOCIALES.

La expropiación es una institución en la que convergen los problemas más agudos de nuestro tiempo, pues constituye uno de los instrumentos más idóneos para que el Estado de régimen capitalista o de subdesarrollo económico, pueda ir transformando, paulatinamente, su sistema ideológico-político mediante la conversión económica; es decir, la expropiación resulta recurso adecuado para que el Estado vaya asumiendo las diversas actividades económicas que no ha mucho eran resorte exclusivo de la iniciativa privada.

Causas anormales que producen repercusiones económicas de notoria gravedad, son uno de los motivos de un proceso intensivo de expropiaciones, causas tales como las que menciona Alvarez Gendfn en el párrafo siguiente: "Ante el temor de una bancarrota nacional, por la improductividad de la agricultura, de la industria y sobreviniendo la paralización mercantil, a pesar de existir excelentes fundos, de estar edificadas fábricas e instalados comercios, ante un presunto desastre financiero nacional, está justificada la expropiación de los medios de producción y consumo por razones de interés social, que resulta a la larga una verdadera utilidad pública, a la cual se puede dar satisfacción, no obstante, por medios de economía privada". (29)

Pero al presente, hay una motivación normal de expropiaciones intensivas fundada asimismo, y con mayor razón, en el interés social. Trátase del empeño de los regímenes que, como el nuestro, propugnan por la rea-

(29) Alvarez Gendfn, Sabino; ob. cit., p. 39.

lización de la justicia social, valor esencial del moderno Derecho Social, que certeramente ha sido definido como "el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (30)

Al amparo del desiderátum que marca dicho Derecho humanista, los Estados contemporáneos de raíz liberal tienden a expropiar cuantos bienes privados sean útiles al mejoramiento de dichos núcleos sociales desvitalizados.

Así, es bien sabido que uno de los principales efectos de esa nueva concepción jurídica ha sido en varios países (el nuestro en primer término) la Reforma Agraria, postulado que ha presidido la expropiación de grandes latifundios para ser entregados al sector campesino.

Un efecto ulterior de estas posturas humanistas ha consistido en que, tanto en el aspecto político como económico y social, el Estado moderno se orienta a la colectivización de los medios de producción. En este punto, el propio Alvarez Gendón expresa: "no preconizamos una doctrina comunista, sino meramente socialista en momentos oportunos, cuando la economía privada no sirva para hacer del hombre un ser de espíritu de conservación individual, legítima, que a su vez tenga conciencia de las ventajas que por su trabajo excelentemente remunerado pueda reportar a la sociedad; de forma que su espíritu de conservación individual, lo sea de conservación de la especie humana". (31)

(30) Mendieta y Nájera, Lucio; El Derecho Social, México 1967, Editorial Porrúa, pp. 66-67.

(31) Ob. cit., p. 39.

Y siendo la expropiación, como decíamos, el instrumento más idóneo que el Estado tiene a su disposición para transformar el sistema de propiedad privada en el de pertenencia colectiva, es dable evaluar su relevante importancia en la evolución de los regímenes sociales.

D).- CONFISCACION, REQUISICION Y DECOMISO.
 DIFERENCIAS CON LA EXPROPIACION.

Existen algunas figuras jurídicas que tienen cierta similitud con la expropiación. A continuación y por separado, nos referimos a ellas.

1.- CONFISCACION.- Proveniente del término latino "fiscus", que originalmente era una canasta destinada a contener dinero y luego se dió ese nombre al tesoro del Estado o tesoro común y en Roma al tesoro imperial. El concepto "confiscación" ha sido definido como "la atribución del tesoro y, en algunos casos, de las partes lesionadas o afectadas, de apoderarse de todos o parte de los bienes de un individuo condenado por ciertas infracciones a la ley". (32)

El origen de la confiscación se encuentra íntimamente vinculado con el abuso del poder público y la instauración de la misma se atribuye, ya en el último siglo de la República Romana, a Lucio Cornelio Sila, erigido en dictador perpetuo como representante del partido senatorial o conservador, pues inventó un sistema de castigo de persecución política que cumplía, al mismo tiempo, una finalidad lucrativa para el gobierno, para los gobernantes o para sus acólitos; las proscripciones, constituyendo un sistema que consistía en declarar proscrito a un individuo desafecto al gobierno o a los gobernantes. Podía ser un opositor franco o encubierto, o enemigo personal del gobernante o de sus allegados, o demasiado prominente por su fortuna, por sus hechos, por sus virtudes o por su prestigio personal. Cualquiera podía acusarlo y, si prosperaba la acusación, su nombre era inscrito en la tabla de las proscripciones que se exhibía en el Foro.

Así pues, la proscripción consistía en declarar a un ciudadano fuera

(32) Sánchez Viamonte Carlos, "Confiscación", en Enciclopedia Jurídica Omeba, T. III, p. 825.

de la ley, esto es, privado de todos los derechos civiles y políticos, sin protección de ninguna clase contra cualquier atentado, por caprichoso, arbitrario o inicuo que fuese. Si el proscrito se libraba de los efectos de una presunta "vindicta pública" inmediata, estaba obligado a escapar de la ciudad y hasta del territorio romano. Sus bienes eran confiscados y la cuarta parte de ellos la recibía el acusador o los acusadores, como premio y compensación.

Así, fueron tantos los procesos y acusaciones calumniosos dirigidos contra ciudadanos inocentes, muchas veces con el propósito de beneficiarse con los bienes confiscados, que hubo necesidad de dictar una ley (conocida con el nombre de "lex Remmia"), por la cual se castigaba a los calumniadores con la pena del talión y la infamia, grabándoseles con fuego en la frente la letra "K", inicial de la palabra "kalumnia", tal como se escribía en latín antiguo. (33)

Del Imperio Romano, la confiscación pasó a las legislaciones de la Edad Media, de modo que los reyes gozaron al respecto de un poder absoluto, y constituyó un resorte del sistema feudal, ya que en las relaciones entre señor y vasallo, se consideraba indiscutible el derecho que tenía el primero de confiscar los bienes del vasallo cuando éste era culpable de deslealtad o de infidelidad, y con mayor motivo cuando se había alzado en armas contra él. En casos de indignidad del vasallo, el feudo sirviente volvía por confiscación al feudo dominante.

El sistema lo adoptó para sí la Iglesia Católica, pues, mediante las "Decretales", (34) ordenaba ésta la confiscación de los bienes de los herejes en provecho de los señores en donde estos bienes se encontraban; pero si se trataba de bienes de clérigos herejes, se aplicaban a la Iglesia en donde radicaban sus beneficios.

(33) Sánchez Viamonte, Carlos; idem p. 822.

(34) Idem, p. 825.

Con la posterior evolución del Derecho, la confiscación se fué ubicando dentro del ámbito del Derecho Penal, de suerte que ya Don Joaquín Escribano la definía como "la adjudicación que se hace al fisco de los bienes de algún reo". (35)

Por cuanto que en la gran mayoría de los supuestos en que históricamente ha operado, la confiscación conlleva el abuso del poder, ha sido criticada y abolida en casi todos los sistemas jurídicos modernos, el nuestro entre ellos, ya que el artículo 22 Constitucional previene que "quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales" (primer párrafo).

Y la propia disposición citada aclara que "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas". (párrafo segundo)

De las dos normas constitucionales transcritas se infiere que el concepto de confiscación debe estar excluido plenamente de nuestro Derecho; y es por ello que se aprecia que el artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal resulta inconstitucional en su apartado 8, pues considera como pena y medida de seguridad "la confiscación o destrucción de cosas peligrosas o nocivas". (36)

Dada la tajante prohibición constitucional y el negativo significado histórico-político de la confiscación, este apartado del citado artículo 24 del Código Punitivo debía ser reformado a efecto de suprimirle

(35) Ob. cit., p. 487

(36) Citado por González de la Vega, Francisco; en el Código Penal Comentado", pag. 16 inciso d, 1981 Ed. Porrúa.

el término "confiscación", limitando el texto de la pena y medida de seguridad en él prevista a "la destrucción de cosas peligrosas o nocivas", pues este recurso de la destrucción basta para justificar dicha sanción penal.

2.- REQUISICION .- Tiene también sus antecedentes en Roma, en el período de la República, pues abundaban las apropiaciones por parte de militares con motivo de las conquistas de las legiones romanas. En un principio la población sufría saqueos y pillajes por parte de las tropas, por lo que el Senado romano dictó leyes de protección a las poblaciones civiles, de suerte que en adelante las requisiciones de las tropas, únicamente podían realizarse para obtener víveres, ropa, armas y transportes.

Pero también en Roma se acostumbraba la requisición de servicios personales, cuando los ejércitos, antes de emprender una campaña, se proveían de esclavos, caleotes y cargadores, aún cuando a los esclavos y a los galeotes no se les consideraba personas, sino únicamente bienes.

Una institución conexas con la requisición es el "Derecho de Presa", que se da en Francia en el siglo XII, y mediante el cual el monarca tenía la facultad de apoderarse a su paso de granos, forrajes, bestias de carga y otros bienes para el sostenimiento de su corte. Más este su puesto derecho fué abolido por decreto de 18 de noviembre de 1355.

Durante el reinado de Luis XIII y Luis XIV, se autorizó a los intendentes militares de los diferentes cuarteles del territorio francés a realizar requisiciones, siempre y cuando éstas se llevaran a cabo excepcionalmente, y cuyo objeto precisamente serían alimentos, vestuario, uniformes para los ejércitos y transportes de carga. "La requisición -dice Acosta Romero, de quien tomamos estos datos- es una figura de origen eminentemente europeo, que se originó en las necesidades de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento, y en cier-

tos casos también en la necesidad de que los particulares presten ciertos servicios personales al Estado por causas de interés público o por amenazas graves al orden público y a la salud. En el Derecho Europeo, se reconoce que la requisición debe traer aparejada, aunque sea posteriormente, una compensación indemnizatoria, y que los ejércitos al efectuar requisición, deben documentar el monto de ésta a los particulares". (37)

Transcribiremos en seguida dos acabadas definiciones sobre la figura que nos ocupa:

Duez y Debeyre: "La requisición es una operación unilateral de gestión pública, por la cual la administración exige de una persona, sea la prestación de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble o de empresas, para hacer un determinado uso, conforme al interés general".

Ducos Adder : "Una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral, constriñe a los particulares, personas físicas o morales a suministrar sea a ella misma o a terceros, prestaciones de servicios, el uso de bienes inmuebles, o la propiedad o el uso de bienes muebles, en vista de la satisfacción de necesidades excepcionales o temporales reconocidas como de interés general". (38)

En nuestro medio, la requisición no constituye institución jurídica, sino en la situación anormal de guerra, pues a tenor del artículo 16 Constitucional, "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 -

(37) Citados por Acosta Romero, pp. 237-238

(38) Idem, p. 238

alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

3.- DECOMISO.- Deviene este término de la expresión latina "comiso", - que equivale a "pena de pérdida de la cosa, en que incurre el que comercia en géneros prohibidos" y también "pérdida del que contraviene a algún contrato en que se estipuló esta pena". (39)

Más casufsticamente se ha dicho que el decomiso es "la pena de perdimiento de alguna cosa, o del género en que se trafica (con infracción de las leyes fiscales), o de las caballerías, carruajes o buques donde se transporten o hallaren efectos de contrabando, en ciertos casos, o de los instrumentos que provengan de un delito o falta, o de los instrumentos con que se ejecuta". (40)

Así pues, técnicamente, el decomiso viene a ser una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito o de los bienes que son objeto del mismo. Y se observa que tradicionalmente, el decomiso se aplicaba al contrabando, pero ha llegado a comprender cualquier otro delito, pues, a tenor del artículo 40 del Código Penal, -los instrumentos del delito y cualquiera otra cosa con que se cometa o intente cometer, así como las que sean objetos de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Tales objetos de uso ilícito se decomisarán al acusado solamente cuando fuere condenado por delito intencional. Si pertenecen a tercera persona, sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos, con conocimiento de su dueño. (41)

4.- DIFERENCIAS CON LA EXPROPIACION.- las tres instituciones a que aca

(39) Decomiso, Enc. Jurídica Omeba T. V, p. 981

(40) Martínez Alcubilla, Dic. de la Admón. Española, Madrid 1886.

(41) González de la Vega, ob. cit. p.124

bamos de referirnos guardan con la expropiación la similitud esencial de que significan una apropiación, por parte de la autoridad pública, de bienes pertenecientes a particulares; y quizás por esa razón son con frecuencia confundidas con la misma expropiación.

Pero hay notorias diferencias, a saber:

1.- La confiscación ha dejado constitucionalmente de existir en nuestro Derecho, ya que, estando prohibida expresamente "la confiscación de bienes", ni siquiera se considerará como tal la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil, resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas (artículo 22 de la Constitución).

Pero, ya que el Código Penal habla de la confiscación, según ya vimos en el apartado 8 del artículo 24, cabe decir desde luego que la expropiación trae aparejada una indemnización, en tanto que la confiscación no, pues es un apoderamiento, por parte de la autoridad, de cosas peligrosas o nocivas. Se aprecia así otra diferencia fundamental entre ambas figuras: el objeto material, pues en la expropiación es generalmente el bien inmueble, y en la confiscación, como vemos, las cosas peligrosas o nocivas.

En cuanto a la requisición, presenta las siguientes diferencias con la expropiación:

1a.- Aquella sólo puede ser decretada en caso de guerra por la Secretaría de la Defensa Nacional o, en su caso, por la de Marina, y sólo se aplica a fines militares. En cambio la expropiación puede decretarse por autoridad administrativa.

2a.- El objeto fundamental de la requisición son bienes fungibles, a diferencia de la expropiación, que generalmente se refiere a bienes inmuebles.

3a.- La requisición de bienes inmuebles y bienes muebles no fungibles únicamente implica el goce y disfrute temporal de ellos, pero no la pérdida de su titularidad para el propietario, lo que sí ocurre en los casos de expropiación (excepto en la reversión).

En lo que atañe al decomiso, entraña por parte de la autoridad pública, una apropiación sin compensación, al contrario de lo que ocurre en la expropiación. Más ello se explica en atención a que el objeto material del decomiso es distinto del de la expropiación, o sea, los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto de él, si son de uso prohibido.

CAPITULO III
ASPECTOS JURIDICOS

A).- DERECHO POSITIVO MEXICANO: LA CONSTITUCION, LEYES Y REGLAMENTOS.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 expresaba en su párrafo segundo que "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización..." En el dispositivo del mismo número y párrafo segundo también, la Carta de 1917 previene que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Es de apreciarse que la variación del término "previa" al de "mediante" supone que la nueva Constitución abrió el camino para que la indemnización en caso de expropiación pueda ser previa, coetánea o posterior al acto expropiatorio, solución ésta que ha permitido muy especialmente la expropiación de latifundios sin que el Gobierno se viera obligado a indemnizar previamente a sus propietarios, cosa que sí habría ocurrido en caso de persistir la fórmula de la Carta de 1857.

Tras la aludida fórmula general que sobre la expropiación consagra el artículo 27 de la Constitución que nos rige, se encuentran normas más específicas contenidas en el propio precepto citado. Ellas son las que a continuación puntualizamos.

Fracción IV, párrafo segundo: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. 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 acepta

do por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

Se indica, pues, en el transcrito párrafo, que es el Poder Legislativo al que corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por la que procede expropiar; en tanto que al Poder Administrativo atañe la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la ley, y la de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad.

Pero, la Constitución no precisa qué autoridad es la que debe ejecutar la expropiación, o sea, la que prácticamente debe llevar a cabo la desposesión del particular y la atribución del bien expropiado en favor del Estado. Podría creerse que dicha autoridad es la judicial, y la base para este punto de vista se encuentra en el párrafo tercero de la citada fracción VI del mismo artículo 27, que en seguida transcribiremos:

“El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada”.

Se advierte así, de conformidad con este párrafo, que la ejecución de la expropiación correría a cargo de la autoridad judicial. Pero una interpretación antitética sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, en la ejecución de la expropiación, pues en el mismo párrafo segundo de la Fracción VI, después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar por qué causas de utilidad pública procede la expropiación y que el Poder Administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino en el procedimiento de indemnización, y eso sólo por lo que atañe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Así, pues, este criterio sostiene que como ese es el único momento en que se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación. (41)

"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 cuanta del Gobierno Federal, el terreno que -- baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados..."

(41) Cfr., Fraga, Gabino, ob. cit., pp. 385-386

El único derecho de los afectados ante tales expropiaciones está previsto en el párrafo segundo de la fracción XIV, al tenor siguiente: "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".

"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:.....c) Si el propietario se opusiera al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación".

Fijados ya los lineamientos constitucionales en orden a la expropiación, aludiremos ahora a las principales leyes que especifica o incidentalmente la tratan.

I.- Ley de Expropiación.- De carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio, y de carácter local para el Distrito Federal, esta Ley es, como - su nombre lo indica, la básica en orden al tema que nos ocupa, pues su objeto específico es precisamente lo que atañe a la expropiación.

Emitida en 1936, aún se encuentra vigente, y contempla las causas de utilidad y procedimientos que, por separado, en el inciso I), examinaremos.

11.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Contempla esta ley la muy importante materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, disponiendo que sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social - del ejido o de las comunidades y previene asimismo que en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Consecuentemente, la propia Ley citada especifica las causas de utilidad pública de entidad superior a la utilidad social de dichas instituciones agrarias. Ellas son:

- 1.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- 2.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.
- 3.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y, en general, servicios del Estado para la producción.
- 4.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica.
- 5.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.
- 6.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
- 7.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.
- 8.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y

9.- Las demás previstas por las leyes especiales (artículos 112 y 113).

La regulación de esta expropiación específica, marca las directrices siguientes:

- 1a. En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria.
- 2a. La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto.
- 3a. Tales expropiaciones sólo procederán a favor de los gobiernos federales, local o municipal, o de los organismos públicos -- descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente.
- 4a. Las expropiaciones de bienes ejidales o comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, o del Departamento del Distrito Federal.
- 5a. Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función -- del destino final que se haya invocado para expropiarlos.
- 6a. La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población (artículos 113, 114, 116, 117, 121, 122).

III.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

Previene esta Ley que las vías generales de comunicación son de -

utilidad pública y en consecuencia la Secretaría de Comunicaciones, a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de vías construídas por el Gobierno Federal o en cooperación con las autoridades locales, declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expropiación de los terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vías, sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios (artículo 21).

La substanciación del procedimiento de expropiación se hará en la forma y términos que fije la Ley de la materia (artículo 22), lo que indica que hay remisión expresa a la Ley especial que ya hemos mencionado y cuyo procedimiento, como decíamos, examinaremos en el inciso siguiente.

IV.- LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

También contempla esta reciente Ley (antes Ley de Tierras Ociosas) el instituto de la expropiación, pues, declarando que es causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo, dispone que cuando en los términos del estudio que al efecto realice, se compruebe que se trata de tierras aptas para la agricultura, por su calidad y - el régimen pluvial de la región, condiciones hidráulicas costeadbles del subsuelo en que se encuentren, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, sin perjuicio de la Ley de Reforma Agraria; y a continuación est tuye que la indemnización que corresponda en términos de Ley, a los dueños o poseedores de los terrenos expropiados, se cubrirá - en efectivo o en especie y dinero a su elección (Arts.44 y 45).

V.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.

En esta materia, que tiene como antecedente la histórica expropiación del 18 de marzo de 1938, la aludida Ley Reglamentaria declara que la industria petrolera es de utilidad pública y que, por tanto, tendrá preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del sub-suelo de los terrenos, y "procederá la ocupación o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal correspondiente, en todos los casos en que lo requieran las necesidades del país o de la industria". (SIC)

VI.- Citaremos finalmente el CODIGO CIVIL FEDERAL, pues tiene previstos los supuestos de expropiación, a que se refieren sus siguientes normas:

1.- Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas-habitación que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica.

2.- El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente.

3.- La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo (artículos 832, 833 y 836).

En cuanto a los reglamentos, son también numerosos los que se refieren a la institución expropiatoria, especialmente en materias como tierras, minas, zonificación y planificación, vías de comunicación, etc., reiterando toda la normativa aplicable la importancia de la propia institución.

B).- PROCEDIMIENTO Y VICIOS DEL PROCEDIMIENTO.

Estatuye la Ley de Expropiación que se consideran causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

- VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.
- VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
- VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.
- IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
- XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y sus fuentes propias de vida; y
- XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales (artículo 10.)

En tales casos, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

En cuanto al procedimiento, se siguen los lineamientos que a continuación se indican:

- 1o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, hará la declaratoria respectiva.
- 2o.- Dicha declaratoria se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, debiendo ser notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en la propia publicación citada (artículos 2o. a 4o.).

Los propietarios afectados disponen de un recurso administrativo de revocación de tal declaratoria, que pueden interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Cuando se haya hecho valer dicho recurso, o en caso de que haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa de que se trate procederá desde luego a la ocupación del respectivo, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan. En los casos de necesidad grave y urgente (fracciones V, VI y X del artículo 1o.), el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso aludido suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate (artículos 5o a 8o.).

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. Lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, será el exceso de valor o al demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal (artículo 10o.).

Cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquellos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de -

discordia; si no lo nombraren será designado por el juez, quien fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el juez.

Finalmente, el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio (artículos 11, 15, 17 y 19).

Comentando todas estas disposiciones, es de decirse que se advierte claramente que la Ley en examen establece tres procedimientos completamente distintos; a saber:

- 1o.- El realizado por la autoridad para llevar a cabo la expropiación.
- 2o.- El iniciado por la persona o particular afectado y que conforma el recurso administrativo de revocación, y
- 3o.- El iniciado también por el propietario afectado que controvierte el monto de la indemnización.

En seguida y por separado, se exponen algunas apreciaciones y críticas sobre tales procedimientos.

1o.- En orden al que se integra por el trámite que realiza la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para llevar a cabo la expropiación, se observa, que en el caso de ignorarse el domicilio de los interesados, únicamente debe recurrir la autoridad a mandar una segunda publicación del acuerdo de la declaratoria de expropiación para tenerlos por personalmente notificados. Y desde luego, puede estimarse

que esta forma de notificación no llega a perfeccionar el debido emplazamiento, ya que no cumple los extremos que tradicionalmente han sido consignados por el derecho común en salvaguarda de la garantía de audiencia. En efecto, la tutela clásica de la institución del emplazamiento requiere que éste sea hecho por edictos, que deben publicarse tanto en el Boletín Judicial, como por lo menos, en dos periódicos de los de mayor circulación, así cuando se trate de personas inciertas, como cuando se trate de personas cuyo domicilio se ignora, como lo acredita el artículo 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con base en esa garantía reconocida de tiempo ha en todas las latitudes, serfa conducente la reforma de la Ley de Expropiación con el objeto de que su artículo 4o. precisara que en caso de ignorarse el domicilio de los interesados (en la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio), la notificación, a efecto de considerarlos emplazados, se hará por edictos, que se publicarán -- por tres veces, de siete en siete días, en el Diario Oficial de la Federación y un periódico de los de mayor circulación en la República.

Con tal reforma quedarfa mayormente asegurado el derecho de los afectados al debido emplazamiento y, por ende, a la garantía de audiencia.

Por lo demás, la propia reforma serfa compatible con un hecho de consumo reconocido por los publicistas: que el proceso administrativo ha estado carente hasta la actualidad y posiblemente lo siga estando en un futuro próximo, de un contenido propio, completamente diferente del -- contenido del proceso judicial, motivo por el cual las formas, los conceptos y casi toda la estructura del procedimiento administrativo, están inspirados en las formas, los conceptos y la estructura del procedimiento judicial. Y en este punto, Carrillo Flores anota que la causa

esencial de esa situación es de carácter histórico, pues el procedimiento judicial es más antiguo, toda vez que estaba ya construido cuando se pensó en someter a una regulación jurídica el procedimiento administrativo, de suerte que la tradición ha pesado en la normación de éste. (42)

2o.- En cuanto al segundo procedimiento en esta materia, que es el conformado por el recurso administrativo de revocación que el propietario afectado con la expropiación puede ejercitar, se aprecia desde luego que la Lye relativa lo denomina expresamente "recurso administrativo", y dispone que podrá interponerse ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de derechos.

En consecuencia, dada esa expresa denominación, tal revocación debe entrar en la definición general, que de recurso proporciona la doctrina, a saber: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en su derecho e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo". (43)

Son pues, elementos característicos del recurso administrativo en general :

- 1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- 2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante que

(42) Carrillo Flores, Antonio; La Justicia Federal y la Administración Pública, México 1973, Ed. Porrúa, pp. 91-92.

(43) Fraga, Gabino; ob. cit., p. 439.

M. 0030879

nes debe presentarse.

- 3.- La fijación de un plazo dentro del cual debe interponerse el recurso.
- 4.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- 5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
- 6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanro al fondo.(44)

Según mención que hicimos de los lineamientos que marca la Ley de Expropiaciones en orden al recurso de revocación que previene, éste no satisface los extremos o características que la teoría señala -acabados de mencionar-, pues resa en tal Ley, que se mencionen los requisitos de forma y elementos del propio recurso y una adecuada especificación para la tramitación del mismo, así como de pruebas.

Pero además de estas omisiones de carácter técnico, se contempla en la Ley de Expropiación una substancial, de mayor importancia que aquellas: no se precisa qué derecho queda al afectado cuando el recurso de revocación es considerado improcedente por la Secretaría o Departamento Administrativo ante la cual se interpuso y que es la misma Dependencia que emitió el acto expropiatorio; es decir, qué derecho resta al particular cuando se reitera -al resolverse el recurso- la validez de la declaratoria de expropiación.

En el tema doctrinario referente a este punto, el Derecho Procesal Administrativo está teniendo una notable evolución, pues, según proponen los autores -y la legislación lo está reiterando-, el acto administra-

(44) Fraga, Gabino; pp. 439-440.

tivo en general, que afecta algún derecho de particulares, debe llegar a ser objeto de resolución final en el contencioso administrativo, sin perjuicio del derecho de amparo.

Fundamentos esenciales de esa nueva postura, son los siguientes:

1o.- No existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir - posteriormente al juicio de amparo, que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

2o.- La jurisprudencia mexicana, a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de amparo.

3o.- La jurisprudencia también ha sostenido, al interpretar el artículo 14 constitucional, que establece la garantía del juicio, que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, pues implícitamente ha aceptado que es de reconocerse la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas. (45)

Fue por ello que llegó a crearse el Tribunal Fiscal, y un año más reciente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto al cual su Ley de Constitución*, declaró que dicho Tribunal está dotado de plena autonomía, es independiente de cualquier autoridad administrativa, y se crea para dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Distrito

(45) Fraga, Gabino; ob. cit., p. 464

* Ley de fecha 26 de febrero de 1971.

y los particulares con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 1o.).

Resta establecer, en el ámbito federal, un tribunal de esas características, comprendiendo los actos administrativos de esa naturaleza en general, con la excepción de los que corresponden al Tribunal Fiscal de la Federación.

De todo lo anterior, se sigue que la Ley de Expropiación requiere una nueva disposición, en la que se establezca que el propietario afectado por una declaratoria de expropiación, y que se ha reiterado por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, al resolversele en contra el recurso de revocación que ante la propia Dependencia ha interpuesto, tiene derecho a recurrir al procedimiento contencioso-administrativo federal, o local, cuando se trate de actos expropiatorios realizados por las autoridades del Distrito Federal.

Por tanto, aclarándose de nueva cuenta que aún resta por legislarse el contencioso-administrativo en materia federal, por lo pronto, en los casos de expropiaciones locales del Distrito Federal, la remisión de la nueva norma de la Ley de Expropiación sería hacia lo dispuesto en la Ley que creó el aludido Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Se impone, pues, puntualizar los caracteres principales de dicho Tribunal, según los precisa la Ley que lo creó:

1o. Se compondrá de diez magistrados que serán nombrados cada tres años por el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso y no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los

Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal -
(artículo 30.).

20.- El Tribunal funcionará en pleno o en tres salas de tres miembros cada una, siendo el Décimo Magistrado el Presidente del Tribunal, que durará un año en su encargo (artículos 20. y 50.).

30.- El Pleno se ocupará de las cuestiones de orden general y reglamentarias del funcionamiento del Tribunal; de resolver los recursos que establezcan las leyes; de decidir las contradicciones que surjan entre las resoluciones de las Salas y formar jurisprudencia con las decisiones que en estos casos adopte (artículo 190.).

40.- Por su arte, las Salas conocerán de los juicios contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que resuelvan un expediente o den fin a una instancia; de los juicios contra las mismas autoridades por no dar respuesta a las promociones de particulares dentro de quince días o en el plazo que fijen las leyes; de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten; del recurso de reclamación conforme a lo dispuesto en la ley y en las demás que ésta señale (artículo 270.).

50.- En cuanto al procedimiento, serán partes: el actor que se considerará legitimado cuando tenga un interés que funde su pretensión; el Jefe del Departamento o la autoridad que ordene y la que ejecute o pretenda ejecutar el acto que se reclama; el Director General a cuya área corresponde el asunto; y el tercero perjudicado (artículos 31 y 32). La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes al en que se haya comunicado la resolución que se reclame o se haya tenido conocimiento de ella (artículo 42); se establece que si existe algún recurso administrativo, el afectado puede optar por agotarlo o intentar desde luego, juicio ante el Tribunal (artículo 28).

De conformidad con la normativa anterior, a la que debe remitirse la Ley de Expropiación para los casos de la jurisdicción del Distrito Fe-

deral, el acto expropiatorio puede ser objeto de juicio iniciado por el afectado ante el mencionado Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, no sólo después de que se resuelva en su contra el recurso que especifica la propia Ley de Expropiación, sino también, de acuerdo con el Artículo 28o. de la Ley de dicho Tribunal, en relación con el 42o., dentro de los quince días siguientes al en que se haya comunicado la resolución que se reclame (la declaratoria de expropiación) o se haya tenido conocimiento de ella.

Finalmente, la Ley del Tribunal estatuye que la sentencia que dicte el Tribunal declarará la nulidad de los actos impugnados por cualquiera de las causas siguientes:

- 1.- Incompetencia de la autoridad;
- 2.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;
- 3.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida;
- 4.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar (artículo 77o. bis).

A lo que se agrega que contra las resoluciones de trámite cabe el recurso de reclamación y contra las resoluciones definitivas el recurso de revisión ante el Pleno (artículos 80o. a 82o. bis).

Como se aprecia, cualquiera de las causas de nulidad mencionadas puede ocurrir en un acto expropiatorio, razón ésta esencial para que sea un órgano de funciones jurisdiccionales, como el ya descrito, el que conozca de las inconformidades de los afectados por una expropiación.

En lo que respecta al tercer procedimiento que trata la Ley de Expropiación, relativo a controversia sobre el monto de la indemnización, es, como claramente lo estatuyen los artículos 11 al 18, de carácter judicial; pero al mismo pueden hacerse las críticas siguientes:

- 1a.- Se afectan notoriamente los derechos del interesado en el acto ex

propiatorio al disponerse, en el artículo 17, que "Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el juez".

No es justificable esta limitación en cuanto a un posible recurso porque la celeridad que suponen los actos administrativos no debe ir en demérito de los derechos elementales de los particulares, en razón de lo cual, en el caso debería admitir el legislador la apelación, que debería interponerse ante el tribunal superior al juez, ya que se trata de un procedimiento de naturaleza intrínseca y extrínsecamente judicial.

Por ende, debería reformarse dicho precepto, a efecto de consignar en el mismo el derecho de apelación en favor del afectado por la expropiación.

C).- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Contra lo que pudiera creerse, dada la novedad de esta Ley y su inserción como uno de los principales instrumentos de la Reforma Administrativa, la misma tiene muy escasas normas referentes al tema de la expropiación, de suerte que en forma alguna no sistematiza lineamientos generales en tal materia, pues solamente consigna uno, enunciado en realidad en forma negativa.

Trátase del contenido en la fracción XIX del artículo 27, pues previene que corresponde a la Secretaría de Gobernación: "... XIX.- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia".

Y resulta que en la propia Ley citada ya no se hace alusión a los ca--

sos de expropiación encomendados a otras dependencias.

Se desprende de lo anterior, que en materia de expropiación por lo que se refiere a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que tienen facultades para llevarla a cabo la normativa se encuentra desperdigada, en muy diversas leyes y reglamentos, tales como la Federal de Reforma Agraria y las restantes de que en su oportunidad hicimos mención, y de ello se sigue que, en procura de sistematizar ese punto de la propia materia, la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debe ser reformada a efecto de que entre las diversas facultades de cada Secretaría y Departamento, se mencione expresamente la relativa a ejecutar actos expropiatorios sobre los bienes correspondientes a los asuntos de sus respectivas competencias.

Con tal reforma se ganaría, además de la adecuada sistematización de la materia, una mejor uniformidad y coordinación del instituto de expropiación en una Ley de suyo general, pues regularía las directrices más importantes de todas y cada una de las dependencias que integran la Administración Pública Federal.

CAPITULO IV

ASPECTOS INTERNACIONALES

A).- TRATADOS INTERNACIONALES.

En el Derecho tradicional, el principio de expropiación mediante justa indemnización no sólo imperó en casi todas las legislaciones internas, sino que trascendió al ámbito internacional, de modo tan relevante que llegó a suponersele, también, una directriz jurídico-internacional, pues se acogía en toda su dimensión la proclamación francesa, de que entre los derechos naturales e imprescriptibles se encontraba el de propiedad, lineamiento contenido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, y complementado con el consistente en que nadie podría ser privado del propio derecho, sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exigiera evidentemente y bajo la condición de una indemnización justa y previa.

Tales principios se esparcieron a todos los países civilizados y fueron acogidos por el Derecho Internacional, que justamente en el curso del Siglo XIX apuntaba su sentido moderno, en especial sobre las bases siguientes:

1.- Los sujetos activos que tomaban parte en relaciones internacionales definidas y que, por ende, formulaban el Derecho Internacional, formaban un pequeño club de naciones europeas (siglo XVIII), a las que en el siglo siguiente se unieron las recién formadas naciones del continente americano.

2.- Al pequeño número de esas naciones europeas y occidentales, que, en mérito de su poder y del juego de sus relaciones diplomáticas estableció los cimientos del moderno Derecho Internacional, no le incumbían los sistemas sociales o la política interna de las demás naciones;

y, por lo demás, había gran uniformidad gracias al carácter monárquico o cuasimonárquico de las unidades políticas que tomaban parte en las relaciones internacionales. Así, con mayor razón, la ideología económica o social interna de las naciones débiles, no entraba en el campo de las relaciones internacionales.

3.- En la época formativa del Derecho Internacional, los gobernantes que representaban a los Estados en las relaciones internacionales eran punto menos que absolutos. La diplomacia internacional, traducida en reglas de derecho internacional, estaba interesada principalmente en el arreglo de las soberanías territoriales, la condición legal de los océanos, las inmunidades diplomáticas y de jurisdicción de los Estados, jefes de gobierno y representantes diplomáticos, las normas de reconocimiento de Estados y gobiernos, la protección de los súbditos de un soberano en el territorio del otro y la reglamentación de la guerra y de la neutralidad.

4.- Consecuentemente, ese derecho internacional clásico tenía poco o ningún interés en cuestiones de bienestar social o condiciones económicas de las naciones cuyos soberanos tenían recíprocas relaciones diplomáticas y jurídicas; de suerte que las relaciones internacionales no tenían como mira ir más allá del trato diplomático ni penetraban en aspectos sociales y económicos y en la forma de gobierno de cada Estado individualmente considerado. (46)

Se desprende de la situación anterior, que, al gestarse el Derecho Internacional moderno, el pequeño grupo de naciones poderosas hizo prevalecer principios que favorecieran sus intereses y a sus nacionales, siendo así que acogieron como directriz entre los Estados- el pago de indemnizaciones suficientes a los extranjeros que resultaran sujetos pasi-

(46) Friedmann Wolfgang; La Nueva Estructura del Derecho Internacional, México 1967, Ed. F. Trillas, pp. 16-18.

vos de una expropiación. Y fué hasta las primeras décadas del presente siglo que se entendía generalmente que "el principio del respeto de los derechos adquiridos formaba parte del Derecho Internacional común" razón por la cual a un extranjero (único sujeto del cual se ocupa el Derecho Internacional para estos fines) no se le podía privar de bienes de cualquier clase que hubiere adquirido legítimamente, a menos que interviniera una expropiación por causa de utilidad pública y el debido pago de una justa indemnización; siendo preciso advertir, en este punto que no existió jamás una convención general o un precepto expreso que estableciera tal regla para todos o la mayoría de los Estados del mundo (sin perjuicio de que algunas convenciones especiales la impusieran para las relaciones de determinados países). (47)

Pero, el proceso de continua evolución del Derecho Internacional ha tendido a limitar esa protección prácticamente irrestricta del propietario extranjero, siguiendo, así lineamientos surgidos en las constituciones de naturaleza social, como v.g., la de Weimar, cuyo artículo 153 señala que toca a la ley fijar los límites del citado derecho de propiedad y autoriza a que por ley federal pueda eliminarse la indemnización en caso de expropiación.

Ya la Declaración de Cannes de 6 de enero de 1922 reconoce esta tendencia social al disponer que "las naciones no pueden de ninguna manera invocar el derecho de dictarse las unas a las otras los principios sobre los cuales deben estar fundadas las reglas aplicables en materia de propiedad, de economía interna y de gobierno. Corresponde a cada nación elegir por sí misma el sistema que ella prefiera a este respecto", resultando interesante mencionar que esto es precisamente lo que con mayor interés habría de afirmar el Gobierno de México en su disputa so-

(47) Noyaa Monreal, Eduardo: Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional, México, F.C.E., 1974, p. 17 y sigs.

bre el petróleo con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, algunos años después "El Derecho de propiedad, con sus modalidades, no es un principio de Derecho Internacional, sino que su validez es derivada del Derecho Interno". (48)

Siguiendo a Verdross, el problema a que nos referimos puede centrarse en los siguientes términos: según el principio del respeto de los derechos privados adquiridos, queda prohibida una confiscación de bienes privados extranjeros. En cambio, es lícita la expropiación de propiedades privadas extranjeras en interés público, porque en este caso la indemnización transforma la operación en un simple cambio del objeto patrimonial. Pero es evidente que cualquier Estado puede renunciar al ejercicio de este derecho, como de todos los demás.

Dicho principio de inviolabilidad de los bienes privados extranjeros - ha sido confirmado por numerosos tratados, de entre los cuales mencionaremos los siguientes:

- Tratado de establecimiento de Lausana de las principales potencias con Turquía, de 24 de julio de 1923 (artículo 6o.)
- Tratado de Comercio entre Alemania y Estados Unidos, de 8 de diciembre de 1923 (artículo 1o.)
- Tratado de Comercio Italo-Rumano, de 7 de febrero de 1924 (artículos 6o. y 10o.)
- Tratado de Establecimiento Germano-Ruso, de 12 de octubre de 1925 (artículo 8o.)
- Tratado de Establecimiento Italo-Albanés, de 21 de enero de 1926 -- (artículo 1o.)
- Tratado de Amistad y Comercio Polaco-Estadounidense, de 15 de junio

(48) Novoa Monreal, Eduardo; Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional, México 1974, p. 18.

de 1932 (artículo 10.)

-- Tratado Chino Estadounidense de Amistad y Comercio de 4 de noviembre de 1946 (Artículo VI).

Pero dicho principio de inviolabilidad fué restringido después de la Primera Guerra Mundial, por las legislaciones de diversos Estados que decidieron la incautación de bienes inmuebles y pozos petrolíferos de propiedad extranjera sin indemnización alguna o contra una indemnización insignificante.

En cambio, casi todos los Estados que después de la Segunda Guerra Mundial han promulgado leyes de socialización, han reconocido el deber de indemnizar y han concertado con otros Estados tratados relativos a la indemnización de sus súbditos, si bien estos convenios no prevén una indemnización inmediata, ni plena, encerrándose así, una renuncia parcial de los Estados de los extranjeros afectados a la plena reivindicación de los derechos que según el Derecho Internacional común les corresponden, porque se tuvo en cuenta la situación financiera de los Estados expropiadores. (49)

Podemos estimar que si se ha tomado en cuenta la situación financiera de los Estados expropiadores (generalmente los integrantes del llamado Tercer Mundo), ha sido en mérito de la evolución del Derecho Social, protector de los económicamente débiles, que ha trascendido al ámbito de las relaciones internacionales.

Y estimamos también que los casos que Verdross llama de incautación, no se sitúan dentro de este concepto, sino en el de Nacionalización, que certeramente ha sido justificada el tenor siguiente:

(49) Truyol y Serra, Antonio; Madrid 1974, Aguilar, S.A., de Ediciones pp. 291-292.

"Desde el punto de vista de su inspiración, la nacionalización tiene por fin afrontar la necesidad de una transformación de las estructuras económicas y sociales del país y está sometida frecuentemente a repercusiones de lo político. Ella debe ser mirada desde este ángulo como expresión de una política económica de alcance nacional que se propone asegurar el equilibrio social, promover el desarrollo en países retardados económicamente, planificar la economía del país, o lisa y llanamente introducir total o parcialmente la propiedad colectiva. Envuelve, en consecuencia, la aplicación de un método de gobierno y de dirección de la economía nacional, aceptado actualmente por la práctica de la gran mayoría de los Estados". (50)

B).- LEGISLACION SOBRE PROPIEDAD INDUSTRIAL; TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA E INVERSIONES EXTRANJERAS.

El propio Verdross, que acabamos de citar manifiesta también que el principio del respeto de los derechos privados adquiridos no se extiende sólo a las cosas, sino a todos los valores patrimoniales, y, por consiguiente, también a las concesiones. (51)

En efecto, es en este punto que la temática de la expropiación ofrece un importantísimo aspecto internacional, ya que la generalidad de los países ha emitido legislaciones proteccionistas de su propiedad industrial y sobre la transferencia de tecnología e inversiones extranjeras, tal como en seguida lo corroboraremos con el caso de México, no sin antes aludir a algunas generalidades de necesario conocimiento en estas materias.

Junto a los derechos reales, que recaen sobre bienes materiales o co--

(50) Novoa Monreal, ob. cit., p. 46

(51) Idem, p. 292

sas "stricto sensu", tienen existencia los derechos que se establecen sobre bienes inmateriales, y los cuales conforman la denominada "propiedad intelectual", misma que se divide en "propiedad literaria o artística" y "propiedad industrial o comercial".

La propiedad industrial o comercial, que ampara a las patentes, marcas y nombres comerciales, es un derecho real autónomo que tiene por objeto las creaciones de la inteligencia; que son materia de la inteligencia, o bien, de la selección de marcas o nombres comerciales. Aún cuando en estos dos últimos casos la creación intelectual no implique propiamente una aportación científica, como en los inventos, sí hay producto de un esfuerzo mental y se refiere a los intereses que deben ser jurídicamente tutelados, siendo así que se reconoce al comerciante el uso exclusivo de los nombres y marcas que hubiere elegido. (52)

Obviamente, las creaciones de mayor trascendencia son las amparadas por las patentes, pues, como afirma Barrera Graf, los miles y miles de inventos que desde las épocas más primitivas hasta nuestros días han sido aportados por el hombre a la técnica, para lograr el desarrollo y la perfección de que la industria goza en la actualidad, sin duda alguna constituyen la manifestación más clara y portentosa del dominio del ser racional sobre el medio, a lo que agrega dicho autor que la evolución de la especie y el perfeccionamiento mismo del hombre se deben, precisamente, a esa facultad de creación que provoca la invención constante de nuevos productos, de técnicas nuevas y de procedimientos originales de fabricación, así como de mejoras y perfeccionamiento del instrumental con que cuenta. (53)

La patente ha sido definida como "tanto el derecho de aprovechar, con

(52) Rojina Villegas, Rafael; Derecho Civil Mexicano, Bienes y Derechos Reales, Vol. I, México 1954, p. 117.

(53) Barrera Graf, Jorge; Tratado de Derecho Mercantil, Vol. I, México 1957, Ed. Porrúa, p. 335.

exclusión de cualquier otra persona, bien un invento o sus mejoras, bien un modelo industrial, como el documento que expide el Estado para acreditar tal derecho". (54)

En similares términos, pero ya en el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas ha emitido la siguiente definición de la patente: "Un privilegio legal concedido por el gobierno a los inventores y a otras personas que derivan sus derechos del inventor, durante un plazo fijo para impedir que otras personas produzcan, utilicen o vendan un producto patentado o empleen un método o un procedimiento patentado". Se agrega a ello que, al expirar el plazo para el que se concedió ese privilegio, el invento patentado se pone a disposición del público en general, o como suele decirse, pasa a ser del dominio público. (55)

Se aprecia desde luego que la invención tiene el significado de constituir una solución a un problema concreto de tecnología, que puede referirse a un producto o a un procedimiento; y resulta patentable si se presenta una invención nueva, que envuelve una actividad inventiva (no obvia) y que es susceptible de aplicación industrial. (56)

De conformidad con las definiciones anteriores, y siguiendo a Barrera Graf, puede resumirse que la patente tiene dos significaciones esenciales, indudablemente vinculadas, a saber:

- 1.- Por una parte, consiste en el título o documento que el Estado expide a favor del inventor (o de su causahabiente).
- 2.- Por la otra, consiste en el derecho absoluto de explotación de la invención, que asiste a su creador.

(54) Mantilla Molina, Roberto L.; Derecho Mercantil, México 1964, Editorial Porrúa, p. 108.

(55) "La Función del Sistema de Patentes en la Transmisión de Tecnología a los Países en Desarrollo" Informe de la ONU, Nueva York 1975 No. S. 75, II D. O., p. 2.

(56) "Guía de Licencias p/países en Desarrollo, Publ. 625, Ginebra, p. 27

Así, en la primera significación -como título- la patente es un documento público declarativo, que se expide como efecto de un acto administrativo, de carácter solemne y de índole unilateral, probatorio de los derechos de su titular.

En su significación señalada en segundo término, la invención es un derecho industrial, de naturaleza incorpórea, que confiere a su titular la propiedad temporal del invento y, por ende, el derecho exclusivo de explotarlo, así como transmitirlo total o parcialmente y de prohibir a terceros su uso; aclarándose que la protección que confiere la patente está limitada en el tiempo (generalmente de 15 a 20 años). (57)

Nuestra Ley de Invenciones y Marcas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 1976, consigna una definición descriptiva, al tenor siguiente: "La persona física que realice una invención o su causahabiente, tienen el derecho exclusivo de explotarla en su provecho, por sí o por otros con su permiso, de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta ley y su reglamento. Este derecho se adquiere mediante el privilegio de patente que otorgue el Estado y su ejercicio estará sujeto a las modalidades que dicte el interés público..." (Artículo 3, referente a patentes de Invención)".

Con los antecedentes expuestos, podemos hacer ya la conexión directa con nuestro tema: el Capítulo VII del Título Primero de la aludida Ley, ostenta el rubro "Expropiación de las Patentes", y de sus dos artículos integrantes -el 63 y el 64- se desprenden los lineamientos siguientes:

1.- Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, de conformidad con lo que al

(57) Ob. cit., pp. 365-366.

respecto establece la Ley de Expropiación.

2.- En el decreto correspondiente se establecerá si la patente pasa a ser propiedad del Estado Mexicano o si cae bajo el dominio público.

3.- Cuando se trate del invento de una nueva arma o de mejora a máquinas de guerra, susceptible de ser aplicada a la Defensa Nacional, que a juicio del Ejecutivo Federal deba ser conservada en secreto, y que por lo mismo sólo deberá ser utilizada por el Estado, la expropiación, no solo podrá comprender la patente respectiva, sino también el objeto u objetos producidos, aún cuando no hubieran sido patentados todavía.

4.- En estos últimos casos, dichos objetos no caerán bajo el dominio público, sino que el Estado será dueño de ellos y de las patentes correspondientes en su caso, y la Secretaría de Industria y Comercio (ahora Comercio y Fomento Industrial) no hará publicidad alguna de dichos objetos ni de las patentes expropiadas.

Se contemplan, pues, en dicha ley, dos tipos de expropiación: la que podría denominarse de patentes de invención civiles y la de patentes militares y sus objetos producidos.

Ambas se llevarán a cabo de conformidad con los lineamientos de la Ley de Expropiación, pero respecto de la primera, el decreto correspondiente podrá establecer si la patente pasa a ser propiedad del Estado Mexicano o si cae bajo el dominio público; y en cambio, respecto a la segunda, el Estado se hará dueño de la patente y los objetos producidos.

Pero lo importante es poner de relieve que precisamente porque los inventos constituyen una de las bases primarias del progreso, sus patentes pueden quedar aseguradas -en mérito de su utilidad pública- mediante el instrumento de la expropiación.

Ahora bien, los inventos de mayor importancia, son aquellos vinculados a la producción, pues determinan en alta medida el índice de prosperi-

dad industrial y comercial de cada país. De ahí la estrecha vinculación que existe entre tales invenciones y la tecnología, misma sobre la que acertadamente se ha puntualizado que en los últimos 50 años, la humanidad ha podido lograr un desarrollo desproporcionalmente mayor y más rápido que en ningún otro lapso anterior, gracias a que los diversos conocimientos que vinieron acumulándose a través del tiempo, pudieron al fin ser aplicados en gran escala a la producción, permitiéndole con ello poner al alcance de las mayorías una diversidad de bienes para satisfacer necesidades mediatas e inmediatas. Esos conocimientos que se aplican para la obtención de bienes, crearon una infraestructura, resultando ser la clave para el desarrollo de los países; denominándose comunmente al conjunto de esos conocimientos "tecnología". (58)

Teniendo tales caracteres, la tecnología ha sido definida como: "el conjunto ordenado de conocimientos utilizados en la producción y comercialización de bienes", (59) o bien, como el conocimiento organizado para fines de producción. (60)

Una característica peculiar de la tecnología es su transmisibilidad, o sea, el hecho de que quien la posee puede transferirla a otra persona, sin que ésto la agote, derivándose de ello que varias empresas propietarias de tecnología originaria suelen celebrar contratos con otras -- inclusive de diversos países-- que tratan sobre una misma tecnología situación que hace contemplar a ésta como un objeto de comercio o una mercancía, que, por tanto se vende y se compra en el mercado.

La tecnología puede tomar cualquiera de las siguientes formas:

1.- Bienes de capital o bienes intermedios (que llevan incorporada la

- (58) Alvarez Sobepanis, Jaime; *La Regulación de las Invenciones y Marcas y de la Transferencia Tecnológica*, México 1979, Ed. Porrúa p. 21
 (59) -- Sabato, Jorge A.; "Bases para un Régimen de Tecnología". *Revista Comercio Exterior*, Vol 23, # 12, México Dic. 1973 p. 1213.
 (60) Sachs, Ignacy; "Transferencia de Tecnología y Estrategia de Industrialización," México 1973 UNAM. p. 11.

propia tecnología).

2.- Trabajo humano, o sea, mano de obra usualmente muy calificada y especializada;

3.- Información, que por lo general es de índole técnica.(61)

Así, la transferencia de tecnología se realiza usualmente entre los países que la poseen, llamados "desarrollados", como son Estados Unidos, Japón, Francia, etc., y los que, en mayor o menor medida, carecen de ella, considerados como "en vías de desarrollo" o "subdesarrollados", contando entre ellos América Latina, Asia y África.

Se infiere de ello, que hay notoria desigualdad entre la tecnología de ambos grupos de países, observándose que el ensanchamiento de la brecha entre unos y otros, produce importantes consecuencias, sobre todo para las naciones que quedan al margen del progreso tecnológico, pues ésto implica la imposibilidad de mejorar los niveles de vida de su población, con el eventual deterioro de sus estructuras económicas, políticas, culturales y sociales.

Por estos importantes problemas que sugiere la transferencia de tecnología, se han formulado teorías diversas en el seno de los países en desarrollo, siendo las más relevantes las dos siguientes, de posición antitética:

1.- La denominada "imitacionista", que sostiene que los países en desarrollo deben limitarse a importar la tecnología tal como se ha producido en las naciones industrializadas, buscando el objetivo consistente en que así alcanzarán su desarrollo pleno, y con base en el hecho de ellas carecen de recursos suficientes para financiar la investigación técnica.

(61) "Directrices para el Estudio de la Transformación de Tecnología a países desarrollados". Nueva York 1973, Mo. 72, p.5.

2.- La "teoría independentista", que sostiene que los países en desarrollo deben realizar un esfuerzo interno en el aspecto de la investigación científica y tecnológica para el efecto de producir tecnología propia.

Entre una y otra posiciones, la ecléctica parece ser la más indicada, pues sostiene que el punto de vista de que el proceso de transferencia es útil para los países en desarrollo, siempre que los mismos realicen un esfuerzo pronunciado y constante de asimilación de la tecnología foránea. (62)

Esta posición ecléctica es la que observa México, según se desprende de la legislación sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras, pues sus disposiciones, siendo de orden público y de interés social, a la vez que tiende a fomentar la importación de la tecnología extranjera, incentiva la creación de la nacional, además de someter a aquella a un control estricto. De ahí, que el artículo 2o. de la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1972, prevenga que es obligatoria la inscripción en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, de los documentos en que se contengan los actos, contratos y convenios de cualquier naturaleza que deban surgir efectos en el territorio nacional y que se realicen o celebren con motivo de:

- 1.- La concesión del uso o autorización de explotación de marcas.
- 2.- La concesión del uso o autorización de explotación de patentes de invención de mejoras, de modelos y dibujos industriales.
- 3.- El suministro de conocimientos técnicos mediante planos, diagra--

(62) Alvarez Soberanis, ob. cit., pp. 76-77.

mas, modelos, instructivos, instrucciones, formulaciones, especificaciones, formación y capacitación de personal y otras modalidades.

4.- La provisión de ingeniería básica o de detalle para la ejecución de instalaciones o la fabricación de productos.

5.- La asistencia técnica cualquiera que sea la forma en que ésta se preste.

6.- Servicios de administración y operación de empresas.

Tales actividades quedan sujetas a estricto control por parte del Ejecutivo Federal, teniendo ese control el objetivo medular de proteger la tecnología nacional y asimilar la extranjera.

Similarmente, la ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973, declara que la propia ley es de interés público y de observancia general en la República, y que su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país - (SIC) (Art. 1o.)

Vemos pues, que todos los objetivos de nuestro país en las aludidas materias tienden a estar asegurados mediante la amplia Legislación de referencia, y que una de las medidas más adecuadas para ello es el instituto de expropiación, contemplado, según hemos visto en la Ley de Inven^ociones y Marcas.

Así pues, básicamente con la Ley de Expropiación que hemos analizado, y ésta de Inven^ociones y Marcas, el Estado Mexicano tiende a asegurar el imperativo de utilidad pública en que eventualmente puedan quedar comprendidas tanto la propiedad material como la inmaterial de índole industrial o comercial, previendo así uno de los fines esenciales del propio ente estatal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Tanto en las legislaciones de origen románico como en el Derecho Anglosajón, son conceptos integrantes del instituto de expropiación, el de utilidad pública y el de indemnización, sea ésta previa, coetánea o posterior al acto expropiatorio.

SEGUNDA.- En nuestro Derecho individualista, merced a la labor jurisprudencial, el objetivo de la utilidad pública buscado por la expropiación, reposa en los valores de comodidad y seguridad colectivos, que prevalecen sobre los atributos de la propiedad privada.

TERCERA.- El moderno Derecho Social se configura, especialmente en el curso del presente siglo, como un complejo jurídico proteccionista de los integrantes de las mayorías sociales económicamente débiles.

CUARTA.- La institución expropiatoria ha amplificado su concepto y ámbito de aplicación al incorporar entre sus objetivos el específico del interés comunitario al que se refiere el Derecho Social, hecho que ha permitido sobre todo la realización de la Reforma Agraria, que preside la expropiación de grandes latifundios privados para ser entregados al Sector Campesino.

QUINTA.- Si tanto la expropiación como la nacionalización son medios jurídicos para la apropiación estatal de la propiedad privada, la segunda designa especialmente las expropiaciones que implican un interés nacional prevalente sobre intereses particulares extranjeros que se han fincado en el país.

SEXTA.- Toda vez que nuestra Constitución, a través del primer párrafo del artículo 22, prohíbe expresamente la confiscación de bienes, debe reformarse el apartado 8 -- del artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal, para que sea suprimido de su texto el término "confiscación", empleado ahora con referencia a las cosas peligrosas o nocivas.

SEPTIMA.- A efecto de asegurar debidamente el propio emplazamiento y la garantía de audiencia, la Ley de Expropiación debe reformarse en su artículo 4o., para que en éste se precise que en caso de ignorarse el domicilio de los interesados (de la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio), la notificación, para considerarlos emplazados, se hará -- por edictos, que se publicarán por tres veces, de -- tres en tres días, en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de los de mayor circulación en la República.

OCTAVA.- También debe reformarse la Ley de Expropiación a efecto de que se le incorpore una nueva disposición en la que se prevenga que el propietario afectado por una declaratoria de expropiación, que se ha reiterado por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda al resolversele en contra el recurso de revocación, tiene derecho a recurrir al procedimiento contencioso-administrativo local, cuando se trate de actos expropiatorios realizados por las autoridades del Distrito Federal.

NOVENA.- Asimismo, debe reformarse el artículo 17 de la Ley de Expropiación, para que se consigne el derecho de apelación en favor del afectado por la expropiación y en contra de la resolución judicial que fije el monto de la indemnización.

DECIMA.- Debe reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de que en la mención de las diversas facultades que atañen a cada Secretaría y Departamento, se incluya expresamente la relativa a ejecutar actos expropiatorios sobre los bienes correspondientes a los asuntos de sus respectivas competencias.

ECIMOPRIMERA.- El legislador mexicano, en materia de expropiación, ha asegurado integralmente los objetivos de utilidad pública e interés social: respecto a bienes materiales, mediante las previsiones contenidas especialmente en la Ley de Expropiación y la Ley Federal de Reforma Agraria; y en cuanto a bienes inmateriales (propiedad industrial o comercial), mediante las normas relativas de la Legislación sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras, misma legislación en la que también ha operado primordialmente la finalidad de interés nacional.

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

OBRAS DE CONSULTA

- 1.- "CIENCIA POLITICA", Andrés Serra Rojas, México 1978, Editorial Porrúa, S. A., Décima tercera edición.
- 2.- "DERECHO ADMINISTRATIVO", Gabino Fraga, Editorial Porrúa, S. A. México 1979, Décimo primera edición.
- 3.- "DERECHO CIVIL MEXICANO", Rafael Rojina Villegas, (Bienes y Derechos Reales), México 1954, Volumen I, Antigua Robredo, Primera edición.
- 4.- "DERECHO INTERNACIONAL", Alfred Verdross, (Traducción de Antonio Truyol y Serra); Madrid 1974, Ediciones Aguilar, S. A., -- Tercera Edición.
- 5.- "DERECHO MERCANTIL", Roberto Mantilla Molina, México 1964, Editorial Porrúa, S. A. 3a. edición.
- 6.- "EL DERECHO SOCIAL", Lucio Mendieta y Núñez, México 1967, Editorial Porrúa, S. A., Séptima Edición.
- 7.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL", Lucio Mendieta y Núñez, - México 1966, Editorial Porrúa, S. A., Segunda Edición.
- 8.- "ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA" Ancalo, S.A., Buenos Aires, Argentina:
 - "CARTA MAGNA".- Buenos Aires 1967, Tomo II, Segunda Edición
 - "CONFISCACION".- Carlos Sánchez Viamonte, Buenos Aires 1975 Quinta Edición.
 - "DERECHO ADMINISTRATIVO", R. Bielsa, Buenos Aires 1956, Tomo IV, Segunda edición.
 - "DOMINIO DEL ESTADO", G. Usinger, Owen, Buenos Aires 1974,- Cuarta Edición.
 - "EXPROPIACION" Mateo Goldstein, Buenos Aires 1974, Tomo XI, Cuarta Edición.
 - "NACIONALISACION", Osorio y Florit, Buenos Aires 1975, Tomo XX, Quinta Edición.
- 9.- "EXPROPIACION FORZOSA", (Su concepto jurídico), Sabino Alvarez Gendin, Madrid 1928, Editorial Reus, S. A., Primera Edición.

- 10.- "EXPROPIACION Y CRISIS EN MEXICO" Tesis 1940, Alfredo S. Cuéllar, México 1940, Primera Edición.
- 11.- "LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA", Antonio Carrillo Flores, México 1973, Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición.
- 12.- "LA NUEVA ESTRUCTURA DEL DERECHO INTERNACIONAL", Wolfgang Friedmann, México 1967, Editorial Trillas, S.A., Segunda Edición.
- 13.- "LA REGULACION DE LAS INVENCIONES Y MARCAS Y DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA", Jaime Alvarez Soberanis, México 1979, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición.
- 14.- "LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO", Rafael Preciado Hernández, México 1973, Editorial Jus, S. A., Tercera Edición.
- 15.- "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", (1800-1976), Felipe Tena Ramírez, México 1976, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición.
- 16.- "NACIONALIZACION Y RECUPERACION DE RECURSOS NATURALES ANTE LA LEY INTERNACIONAL", Eduardo Novoa Monreal, México 1974, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición.
- 17.- "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Miguel Acosta Romero, Editorial Porrúa, S. A., México 1980, Cuarta Edición.
- 18.- "TRATADO DEL DERECHO MERCANTIL", Volumen I, Jorge Barrera Graf, México 1957, Editorial Porrúa, S. A., Primera Edición.
- 19.- "TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION", Ignacy Sachs, (Miguel S. Wionger), México 1973 UNAM, Primera Edición.
- 20.- "TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO", Luis Recasens Siches, México 1978, Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición.

LEGISLACION RELATIVA

- 21.- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", 1981 Sexagésima octava Edición.
- 22.- "LEGISLACION SOBRE PROPIEDAD INDUSTRIAL, TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA E INVERSION EXTRANJERA", México 1981, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición.
- 23.- "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", México - 1981, Editorial Porrúa, S.A., Décimo primera Edición.

OTRAS PUBLICACIONES

- 24.- "BASES PARA UN REGIMEN DE TECNOLOGIA".- Jorge A. Sábato, Revista Comercio Exterior, Volumen XXIII No. 12, México Diciembre - 1973.
- 25.- "DICCIONARIO DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA", Martínez Alcubilla Madrid 1886.
- 26.- "DICTAMEN DE FALLOS DE LA SUPREMA CORTE", E. Costa, Tomo 38-162.
- 27.- "GUIA DE LICENCIAS PARA PAISES EN DESARROLLO", publicación - No. 625, Ginebra, Suiza 1977.
- 28.- "LA FUNCION DEL SISTEMA DE PATENTES EN LA TRANSMISION DE LA - TECNOLOGIA A LOS PAISES EN DESARROLLO", Informe de la ONU, -- Nueva York 1975, No. S 75, II, D. 6 p.2
- 29.- "MANUAL DE LA CONSTITUCION", J.V. González, No. 124
- 30.- "PRINCIPIOS DE POLITICA", Holtzendorff F. Von, Madrid 1888.