



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

INTRODUCCION.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION.

a) Constitución de Apatzingán de 1814.	2
b) Constitución de 1824.	5
c) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.	7
d) Las Bases Orgánicas de 1845	9
e) Constitución de 1857	11
f) Constitución de 1917	12

2. LEYES DE EXPROPIACION.

a) Ley de 7 de julio de 1853	15
b) Ley de 31 de mayo de 1882	23
c) Ley de 31 de junio de 1883	28
d) Ley de 3 de julio de 1901	28
e) Ley de 3 de noviembre de 1905	29
f) Ley de expropiación de 1936	30

CAPITULO II

LA EXPROPIACION EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO

1.- CONCEPTO.

a) Etimología	33
b) Definición	33

2.- ELEMENTOS.

a) Acto de Soberanía	36
----------------------	----

b) La Utilidad Pública	42
c) La Indemnización	57
c.1) El Justiprecio	64
3.- BIENES SUCEPTIBLES DE EXPROPIACION.	66

CAPITULO III

LA EXPROPIACION Y OTROS MODOS DE ADQUISICION DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO.

1.- LA NACIONALIZACION.	
a) Concepto	72
b) Diferencias con la expropiación	73
2.- LA REQUISICION ADMINISTRATIVA.	
a) Definición Etimológica	79
b) Definición Real	79
c) La Requisición administrativa en Leyes Mexicanas.	80
d) Diferencias con la expropiación	81

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

1. LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA	85
2.- AUTORIDADES COMPETENTES	89
3.- DEL PROCEDIMIENTO EN GENERAL	91

CAPITULO V

LA FIGURA DE LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	106
2. LEY FEDERAL DE LA VIVIENDA	110
3.- LEY DE INVENCIONES Y MARCAS	111

4.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.	112
5.- LEY DE SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA.	117

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

El orden jurídico de todo Estado de Derecho, cimiento esencial en el que éste se constituye, ha sido, es y deberá seguir siendo objeto de constantes transformaciones tendientes a hacerlo congruente con el presente histórico de la Nación. De tal suerte, las bases fundamentales que han regulado la vida jurídica del Estado, han sufrido cambios de acuerdo a las necesidades que se presentaban para satisfacer con mayor eficiencia y equidad los requerimientos del individuo y aún más importantes los de la colectividad.

Tales bases o principios se contienen de manera enunciativa y genérica en nuestra Carta Magna, misma que en sus primeros ---veintinueve artículos consagra las garantías que tienen los individuos en territorio mexicano, sean nacionales o extranjeros, normas que el Estado debe cumplir y vigilar su estricta observancia, a efecto de asegurar a los particulares el pleno goce y disfrute de tales derechos.

En congruencia con lo expuesto, es inquietud personal tratar de profundizar en el estudio y análisis de la figura jurídica de la Expropiación, la cual se encuentra establecida específicamente en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, que estatuye el derecho de la Nación de imponer ciertas limitaciones y modalidades a la propiedad de los particulares, cuando exista una causa de utilidad pública que así lo requiera.

En consecuencia, en los capítulos que contiene este trabajo, hacemos una breve referencia al seguimiento que se ha dado a la expropiación, tanto en la Constitución como en los ordenamientos legales que sobre el particular han tenido vigencia en el país, fijando principalmente nuestra atención en los elementos constitutivos del acto expropiatorio, definiendo su naturaleza y concepto jurídico, para desligar su aplicación de la de otras figuras administrativas afines como pueden ser consideradas, la requisición y la nacionalización. Sobre todo es con esta última figura con la que en la práctica se confunde a la expropiación, al grado de que se ha considerado a ésta como un paso previo para la nacionalización, esto quizás, atendiendo a que en nuestro sistema jurídico -- carecemos de un ordenamiento legal que reglamente particularmente esta facultad del Estado.

Por último, en virtud de que en nuestra legislación contamos con un sin número de leyes que prevén normas especiales de procedimiento expropiatorio, solamente trataremos de interpretar algunas de ellas, como lo son las que se enumeran en el capítulo V de este trabajo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION

- a) Constitución de Apatzingan de 1814
- b) Constitución de 1824
- c) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836
- d) Las Bases Orgánicas de 1845
- e) Constitución de 1857
- f) Constitución de 1917

2.- LEYES DE EXPROPIACION

- a) Ley de 7 de julio de 1853
- b) Ley de 31 de mayo de 1882
- c) Ley de 31 de junio de 1883
- d) Ley de 3 de julio de 1901
- e) Ley de 3 de noviembre de 1905
- f) Ley de expropiación de 1936

1.- LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION.

Para iniciar nuestro estudio, haremos un análisis de los documentos constitucionales que han tenido vigencia en nuestro país, identificando sus características específicas para tener una idea clara de la evolución jurídica a -- que se han tenido que subordinar las diversas leyes que rigen la materia.

a) Constitución de Apatzingán de 1814.

Resultante del movimiento de Independencia iniciado en septiembre de 1810 por Don Miguel Hidalgo y Costilla, el 22 de octubre de 1814, surge a la vida la primera constitución de México, la que tuvo como idea central el documento -- que con el nombre de Sentimientos de la Nación, dió a conocer Don José María Morelos y Pavón. Esta primera ley constitucional se conoce con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, dividida en dos partes: principios o elementos constitucionales y forma de gobierno.

La primera contenía en sus seis capítulos una serie de principios generales sobre la religión, la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos; y las obligaciones de éstos. La segunda, subdividida en mayor número de capítulos, establecía la forma de gobierno, la manera de organizar éste, y las atribuciones constitucionales de cada uno de los poderes que lo ejercían.

Este decreto proclamaba la Soberanía Nacional, consecuencia de la consagración de los derechos naturales, - preexistentes a todo pacto social, declarando que la soberanía era imprescriptible, inenajenable e indivisible y que - los ciudadanos tenían en todo tiempo la facultad de cambiar o modificar sus instituciones políticas.

Erigieron el sufragio público en origen y frente del poder que debía ejercer esa delegación, fijaron las - atribuciones de cada uno de los poderes; proclamaron contraria a la razón, la idea de un hombre nacido legislador o magistrado, condenando así el derecho divino de los reyes y - preparando la senda hacia ese ideal de paz, de libertad, a la igualdad, a la propiedad y a la libre emisión del pensamiento, hubieron sin embargo, de transigir las creencias de todo pueblo proclamando al frente de su obra y como uno de sus principios, la religión católica.

En su parte conducente, artículo 35, este decreto regulaba la expropiación, aunque es necesario decirlo, no la llamaba por este nombre, sino que establecía los elementos de que está constituida.

"Art. 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación." 1*

1* TENA RAMIREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México, Edit. Porrúa, S.A., Décima Edición, México, 1981, p. 35.

Este artículo tiene los siguientes elementos:

- 1.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino,
- 2.- Cuando lo exija la pública necesidad,
- 3.- Tiene derecho a la justa compensación.

El primer elemento no encuentra problema alguno, debido a que se establece la prohibición de desposeer a alguien de lo que legalmente le corresponda, so pena de caer en la comisión de un ilícito.

El segundo elemento se refiere a que el Estado es el único que puede privar de lo que legalmente le corresponde en propiedad a una persona, en función de la pública necesidad, es decir, cuando sea necesario para que viva mejor, o mejoren los servicios que se prestan a los habitantes, por lo cual se deducen los requisitos legales a satisfacer.

El tercer elemento, es difícil de determinar, en razón de que no se tiene claro que es la justa compensación. Determinar lo justo es difícil, además se habla de compensación, lo que da la idea de que podía proporcionársele una cantidad de dinero u otro bien semejante.

Por otra parte puede criticarse esta disposición en el sentido de que no había una base segura para determinar ese requisito, por lo que podemos decir que este decreto, propuso una figura de la expropiación, como un inicio,

un principio que debía perfeccionarse y en que predominaba la idea de justicia.

b) Constitución de 1824.

Firmada el 4 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, esta constitución tuvo vigencia hasta el año de 1835, manteniéndose sin alteraciones hasta su abrogación.

El ordenamiento antes citado regulaba la expropiación en el título cuarto, sección cuarta, llamado de las Atribuciones del Presidente y Restricciones de sus facultades, tal y como se desprende del artículo 112, fracción III, que a continuación se transcribe:

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

I.-

II.-

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 la podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte inte

resada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno." 2*

De esta referencia podemos sacar los siguientes elementos:

1.- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella.

2.- 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.

3.- Indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

En cuando al primer elemento a semejanza de la de Apatzingán, determina la prohibición de la autoridad de disponer de la propiedad de los gobernados, es claro que se refiere al Ejecutivo, por ser la autoridad central de acuerdo con las características generales de esta Constitución, por otra parte, quiso el legislador proteger la propiedad en sentido absoluto al referirse concretamente al utendi, fruenti y abutendi, elementos integrantes del derecho de propiedad.

El segundo elemento hace la lógica aclaración -

de que si bien en ese tiempo se entendía el derecho de propiedad como algo absoluto, oponible a todo el mundo, podía - no obstante violarse ese principio, en su caso por excepción, como lo es la "utilidad general", término que como sabemos - en nuestro tiempo ha evolucionado quedando como interés público.

Creemos por lo tanto que utilidad general debe entenderse como el interés de la mayoría, que hace que la -- propiedad de una persona sea subordinada al interés de todos.

Para hacer más equitativa esa privación se propone como requisito que el Senado apruebe la determinación - del Ejecutivo, buscando con ello que se hiciera efectiva la seguridad jurídica que deben tener los gobernados acerca de los actos de sus gobernantes quienes deben razonar y justifi- car este tipo de determinaciones.

c) Las Siete Leyes Constitucionales.

La característica principal de este ordenamien- to fué la de implantar el Centralismo, terminando así con el Federalismo y creando un nuevo poder llamado "Supremo Poder- Conservador" que se establecía en la segunda de estas Leyes- y que constituía el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera pasar los límites de sus atribucio- nes.

La primera de estas leyes fué promulgada el 15

de diciembre de 1835, y las seis restantes hasta 1836.

Precisamente en la primera se contenía un artículo que regulaba la expropiación y proponía un procedimiento para fijar la indemnización.

Esta ley comprendía la figura en estudio en el capítulo de los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, consecuentemente el artículo 2o. fracción III estatufa:

"Art. 2.- Son derechos del mexicano.

.

III.- No poder ser privado de sus propiedades, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ó 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 corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación hecha 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". 3*

Resultando claro que en este documento se seguían los mismos principios que en los ordenamientos mencionados en los incisos que preceden, únicamente cabe mencionar que este último establece ya una competencia para la calificación de lo que actualmente se conoce como causa de utilidad pública, siendo esta competencia encargada al Ejecutivo federal, Ejecutivo local y junta Departamental respectivamente de acuerdo a su jurisdicción.

Asimismo, se nota un avance en cuanto a proponer la forma en que ha de determinarse el monto de la indemnización, pero con cierto carácter judicial es decir que a partir de esta ley se tiene la idea de que para el caso de que las partes no estén de acuerdo en el monto de la indemnización se someta a juicio pericial con la intervención de la autoridad judicial.

d) Las Bases Orgánicas.

La Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, culminó sus labores en el mes de junio de 1843, presentando al entonces Presidente provisional de la República Mexicana, el proyecto de Constitución conocido como las Bases de Organización Política de la República Mexicana, para su aprobación.

3* TENA RAMIREZ, FELIPE, Ob. Cit p. 205-206

Dichas bases fueron aprobadas el 12 de junio, publicándose por Bando Nacional el día 14; durante la aprobación, publicación y juramento de estos ordenamientos por las clases obligadas a acatarlos, hubo festejos aunque sin gran regocijo, por la situación político-social prevaleciente, - por lo que para darle mayor realce, se concedió amnistía a los reos políticos el día 13 de junio.

Según estas bases se inició la reorganización de la Administración y el día 20 se expidió el decreto para convocar a la elección de Diputados al nuevo Congreso, sobre la base de un Diputado por cada setenta mil habitantes o -- fracción mayor de treinta y cinco mil; los cuarenta y dos Senadores que compondrían la Alta Cámara, serían elegidos el primero de octubre por las Asambleas Departamentales. La elección de Presidente de la República, la harían las mismas asambleas el primero de noviembre.

Al igual que en los ordenamientos citados en los incisos precedentes, en estas bases orgánicas, se seguían los mismos principios respecto de la expropiación, contemplándola de la siguiente manera:

"TITULO II

De los Habitantes de la República.

Art. 9o. Derechos de los Habitantes de la República.

ca.

XIII.- La propiedad es inviolable, sea que -- pertenezca a particulares ó 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 ó derechos, ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando un objeto de pública utilidad exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley". 4*

e) Constitución de 1857.

Es, hasta la Constitución de 1857, cuando se - establece categóricamente como una garantía individual, el - derecho de propiedad y se estatuye el régimen de expropiación en el artículo 27 constitucional.

Inicialmente, en el proyecto de Constitución - de 1856, se presentó como el numeral 23, de la siguiente manera:

"Artículo 23. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". 5*

Durante su debate, el artículo que se cita, fué

4* TENA RAMIREZ, FELIPE, Ob. Cit. p. 408

5* DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo IV, México, 1967, p. 84

criticado ya que según algunos legisladores, era necesario -
precisar quien podía ocupar la propiedad, proponiéndose que
debería ser el Gobierno, sin embargo consideraron que no se
hacía necesario disponer en el texto de este artículo, que -
sería el Gobierno quien podría ocupar la propiedad, ya que -
éste es el representante del interés público y que por lo -
tanto le corresponde realizar la función expropiatoria.

f) Constitución de 1917.

De acuerdo con muchos de los planteamientos -
iniciales del proceso revolucionario, y debido a que el Gener
ral Porfirio Díaz, gobernó extralimitando los poderes que le
otorgaba la Ley, muchos ideólogos propugnaron la necesidad -
de restaurar la observancia estricta de la Constitución Liber
ral de 1857. Sin embargo, hubo factores que trascendieron -
tal propósito y, varios años después de 1910, se comenzó a -
generalizar la opinión favorable a poner en práctica nuevas-
leyes, sobre todo de carácter social, derivadas de un nuevo-
texto constitucional.

Con tal finalidad, Venustiano Carranza, convoc
có a elecciones para diputados e integrar así un Congreso -
Constituyente, el que se instituyó el primero de diciembre -
de 1916.

En las denominadas juntas preparatorias, Carranz
a, dió a conocer su proyecto de reforma a la Constitución de

1857, que a su juicio era el documento que los constituyentes habrían de aprobar y en el que particularmente se refería a la expropiación, de la siguiente manera:

"MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA, fechados en la Ciudad de Querétaro el 10. de Diciembre de 1916.

Cuadragésimo párrafo del mensaje.- El artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellos y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública, esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que querrá dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exigen.

Cuadragésimo quinto párrafo.- La única reforma que con este motivo se propone, es que la declaración de utilidad pública sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa a expropiar.

Artículo 27 del Proyecto.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada

por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados". 6*

Sin embargo, la mayoría de los integrantes del Congreso, se inclinarían por reformas más radicales y sólo conservaron de este proyecto aquéllos puntos en los cuales era difícil estar en desacuerdo, de tal suerte, el derecho de expropiación por causa de utilidad pública que conceden las constituciones de los gobiernos, tuvo en la nuestra, la variante de sustituir la condición de "previa" para la indemnización, por la de "mediante", quedando así el Estado con la facultad de efectuar el pago por la cosa expropiada, en el tiempo y plazos que se fijaran en las leyes respectivas.

Esta modificación se consideró básica para poder desarrollar la política agraria que se prescribía en este artículo en beneficio de la colectividad.

Inicialmente se propuso el artículo 27 en su segundo párrafo del siguiente modo:

"La propiedad no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización." 7*

6* PALAVICINI, F. FELIX, Historia de la Constitución de 1917, Imprenta del Gobierno Federal, Tomo II, México, 1938, p. 637

7* PALAVICINI F., FELIX, Ob. Cit. p. 636

Debido a la premura del tiempo con que debía ser expedida la Constitución, los legisladores no contaron con el tiempo suficiente para debatir aspectos tan radicales en la redacción de este artículo en su totalidad, lo que motivó duros ataques y despectivos comentarios de los partidarios del antiguo régimen ya que algunas de las reformas no fueron expuestas con los fundamentos, propósitos y razones que tuvieron los iniciadores y dictaminadores de este artículo.

En nuestros días, la redacción del párrafo segundo del artículo 27 constitucional es la siguiente:

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

2.-LEYES DE EXPROPIACION.

a) Ley de Expropiación de 7 de julio de 1853.

El decreto de 7 de julio de 1853, constituye la primera regulación que sobre la expropiación existe en nuestra legislación, es decir, es el primer texto reglamentario de las disposiciones constitucionales tratadas en el apartado anterior.

Este decreto fué expedido durante la presidencia del General Antonio López de Santa Anna, y a pesar de ser el primer antecedente de la actual Ley de Expropiación, podemos decir que ha sido uno de los más completos, por su inte-

gración y forma de establecer el procedimiento expropiatorio.

La denominada ley sobre la expropiación por -- causa de utilidad pública, constaba de 81 artículos contenidos en VI Títulos, contemplando en sus primeros preceptos, -- principios fundamentales como son:

1o.- La inviolabilidad de la propiedad.

2o.- El derecho garantizado comprende toda clase de propiedades y el ejercicio de derechos, profesiones ó industrias.

3o.- La expropiación requiere causa de utili-- dad pública y la expedición de un decreto del gobierno que -- la autorice.

4o.- Designación por la autoridad administrativa de las propiedades sometidas a la expropiación.

5o.- La declaración de expropiación hecha por -- la autoridad judicial, y

6o.- La indemnización previa a la ocupación de la propiedad.

Una vez que hemos señalado estos principios fundamentales, se hace necesario explicar el contenido de cada -- título de esta ley, a fin de reforzar nuestro criterio en considerarla como la más completa legislación que sobre expropiación existe en nuestra codificación.

El título I, llamado "De la Autorización de las

Obras de Utilidad Común", establecía que la realización de las obras públicas de utilidad común pueden ser emprendidas por la Administración Suprema, Estados, Distritos o Ayuntamientos, individuos o compañías particulares; con concesiones de peajes o sin ellas, auxiliados por el tesoro público o sin él.

Para ésta autorización se formará expediente que contendrá una memoria descriptiva que indique el objeto de la empresa y las ventajas que de ella pueden prometerse, la empresa proyectada deberá anunciarse al público a fin de que dirijan las observaciones a que pueda dar lugar la empresa, hecho ésto los gobernadores deberán emitir su dictámen motivado sobre la utilidad de la empresa, a fin de que el Ministerio de Fomento haga la declaración de ser la obra, de utilidad pública.

El Título II, denominado "De la determinación particular de las propiedades a las cuales se ha de aplicar la expropiación", se refiere concretamente a los bienes que resultarán afectados por la realización de las obras públicas, señalando que deberá darse publicidad a los planos en que se establecen los terrenos o edificios cuya cesión sea necesaria con la finalidad de que los propietarios puedan hacer al prefecto del distrito, las observaciones y reclamaciones que consideren, las que se harán llegar al Gobernador, quien las

examinará y expondrá su dictámen razonando sobre las propiedades que hayan de afectarse, sino existe cambio alguno, se enviará el expediente al Supremo Gobierno por conducto del Ministerio de Fomento, para que designe las propiedades que deberán ser cedidas y determine la época en que deberá ser ocupada, constituyendo ésto la resolución definitiva, pero, si el Gobernador hace algún cambio sobre los planos se hará nuevamente el primer proceso.

Es necesario resaltar que en esta ley se hacía efectivo, aquello que se impugna en nuestro tiempo con mucha frecuencia e incluso por la jurisprudencia, en el sentido de que no se respeta la garantía de audiencia, ya que se hacía del conocimiento del particular afectado el proyecto en el que se aprecia el plano de la obra, señalándose los bienes afectados, para que los particulares puedan reclamar lo que a su derecho convenga, en un plazo perentorio de ocho días, lo que en nuestros días impediría los fines de la autoridad.

Título III "De la declaración judicial de expropiación", trata los siguientes puntos:

1. Una vez que el Gobierno Supremo determinaba las propiedades necesarias para su obra pública, procuraba celebrar con los propietarios de los terrenos ó edificios, un convenio amistoso sobre la cesión e indemnización por estos.

Es clara la tendencia del legislador de prote-

ger la propiedad privada, armonizando los intereses público y privado a efecto de lograr equilibrio y paz social. Esta idea ha sido positiva, según lo determina recientemente la práctica realizada en el Distrito Federal, con motivo de las afectaciones a particulares por la construcción de los ejes viales y de las ampliaciones del Metro.

2.- Si los bienes fueren de los Estados, propios de los pueblos o de establecimientos públicos, los gobernadores, ayuntamientos o agentes municipales y administradores respectivos quedan autorizados para consentir en la cesión y arreglar la indemnización.

Creemos que era muy acertada esta disposición ya que buscaba evitar burocratismo, pues no resultaba lógico que el mismo Gobierno obstaculizara la consecución del bien público.

3.- Si no hubiese convenio con los dueños de los terrenos o edificios cuya cesión se ha reconocido como necesaria, el Ministerio de Fomento remitirá el expediente al Procurador General para que promueva la declaración judicial de expropiación.

Si el particular no quiere aceptar la buena disposición del gobierno, se tendrá que iniciar prácticamente el procedimiento expropiatorio.

4.- El Procurador General, dentro de los tres -

días de recibido el expediente que se haya formado, pedirá a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que pronuncie la expropiación por causa de utilidad pública de los terrenos o edificios designados en la resolución del gobierno.

5.- La Primera Sala de la Suprema Corte se limitará única y exclusivamente a examinar si se han observado las formalidades prescritas, sin entrar a calificar la regularidad del procedimiento administrativo, ni los actos ni disposiciones de la administración.

Estimamos que esta declaración no tenía utilidad práctica y quizá se daba para dar ingerencia en un acto soberano, a los tres poderes.

Si todas o algunas de las formalidades no se hubieren observado, el Tribunal se limitará a declarar que por haber omitido éstas, no ha lugar a declarar la expropiación. En este caso, la administración mandará subsanar las formalidades omitidas.

6.- El Tribunal hará la declaración dentro del término de tres días, contados desde el en que el Procurador presente su petición. Conocerá de plano, sin forma de juicio y sin necesidad de citar a los propietarios o interesados en la expropiación, quienes podrán sin embargo, dirigirle las observaciones que estimen pertinentes dentro de los tres días señalados.

En este supuesto está plenamente justificada - la no participación desde el punto de vista de la garantía - de audiencia, del agraviado, que ya fué oído durante el procedimiento de determinación del bien expropiado, además cuando se intentó convenir en la cesión del inmueble; en este momento se está ante un acto de soberanía estatal en el cual - no es requisito oír al particular.

7.- La declaración judicial de expropiación - traslada a la Nación la propiedad de los bienes designados, - sin embargo, al expropiado no podrá privársele de la posesión hasta estar pagada la indemnización o convenida ésta.

Título IV "De la Indemnización", éste, comprende dos capítulos en los que se establecen, la manera de fijarla y la forma de pago, señalándose que ésta comprenderá el justo precio, es decir el valor que la propiedad tenga al momento de ser ocupada y el de los daños y menoscabos que se causen al expropiado. Igualmente señala que la falta de pago de la indemnización o su consignación (para el caso de que los expropiados no quieran recibirla) en un término de seis meses a partir de la desición de los peritos, correrán los réditos legales.

Esta última medida constituye a nuestro modo de ver, una garantía de pago justo al expropiado, pero de hecho no sería posible adecuar esta situación, dadas las circuns

tancias económicas actuales.

Título V "Disposiciones diversas", bajo este nombre se contempla el recurso de reversión de manera similar al que en la actualidad conocemos, sin embargo tiene una diferencia esencial, ya que la establece como una retroventa, es decir, el texto señala que la reversión podrá pedirse en venta con preferencia de los expropiados en relación con otros compradores.

La venta podrá hacerse en el precio convenido o bien mediante juicio pericial sin que exceda su valor de la suma que la administración dió por ellos.

También se estatuye que el expropiado que desee adquirir nuevamente su propiedad deberá manifestarlo dentro del plazo que señale la administración y de no hacerlo perderá su derecho preferente, quedando de esta manera a disposición de la administración, señalar el plazo que le conviniese.

Título VI "Disposiciones excepcionales" establece un procedimiento sumario para los casos en que haya urgencia de tomar posesión de las propiedades por causa de utilidad pública, este procedimiento se hará por declaración del Supremo Gobierno a través de un decreto especial en función de la urgencia existente.

Este último título, a diferencia de los demás -

nos parece contradictorio, toda vez que con el término urgencia, se deja abierta una serie de posibilidades para la administración, conteniendo entre otras, las expropiaciones por causa de fuerza mayor (inundación, incendio, guerra).

Este título a pesar de su carácter sumario no olvida el principio de la indemnización previa, estableciendo que deberá consignarse una cantidad suficiente a garantizar el valor del inmueble y los intereses al 6% anual por un tiempo de dos años.

Por todo lo descrito, esta ley constituye una reglamentación muy completa para su tiempo, por lo que consideramos importantes dar a conocer su texto íntegro, el que se agrega al presente trabajo.

b) Ley de 31 de mayo de 1882.

Como derivada del artículo 27 de la Constitución de 1857, se expide la ley de 31 de mayo de 1882, denominada de "Expropiación por causa de utilidad pública de la Ciudad de México". Este ordenamiento tenía carácter transitorio ya que su vigencia era solamente mientras se expedía la Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional y así se establecía en el artículo primero de dicha ley.

La ley de referencia facultaba al Ayuntamiento de la Capital de la República para hacer la expropiación de aguas potables y edificios para el alineamiento de calles, te

niéndose como bases para la expropiación en estos casos, las que se fijaron en la Ley de Concesión de fecha 13 de septiembre de 1880 a favor de la Compañía Constructora Nacional, la que desarrolló en el país todas las vías férreas que en esa época atravesaban nuestras llanuras y montañas.

En síntesis, las bases que se mencionan consistían en:

1.- A falta de avenimiento o acuerdo entre el expropiante y el expropiado, se procedería al avalúo del terreno objeto de la expropiación con conocimiento del Juez de Distrito.

2.- La Compañía Constructora tenía derecho a depositar un precio, al no ser posible desde luego fijar la cantidad de terreno necesaria para los fines de la expropiación.

3.- Los peritos al hacer sus avalúos deberían tomar en cuenta lo que se pagara por contribuciones del terreno.

Esta ley de concesión, de acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior sólo resultaba aplicable cuando no existiera arreglo entre las partes, ya que si se llegaba a un convenio, se otorgaba al propietario el derecho de fijar el valor de la cosa a expropiar y a asegurar su precio, con lo que se garantizaba el respeto debido al derecho privado.

El procedimiento mencionado se detalla en el artículo 29 de la citada ley de concesión, que a la letra dice:

"Art. 29. La Compañía o compañías podrán tomar, conforme a las leyes de expropiación por causa de utilidad pública, los terrenos y materiales de construcción de propiedad particular, necesarios para el establecimiento, reparación de las vías y sus dependencias, estaciones y demás accesorios; y mientras estas leyes no se den por el Congreso de la Unión, se observarán las siguientes reglas:

I.- En caso de que no haya avenimiento con los propietarios de los terrenos ó materiales de construcción, se nombrará un perito valuador por cada una de las partes y ambos presentarán a las mismas sus avalúos dentro del término de ocho días, contados desde su nombramiento; si los avalúos son discordantes, se someterá el negocio a conocimiento del Juez de Distrito del Estado en donde estén situados el terreno ó materiales de cuya expropiación se trate, para que nombre un perito tercero en discordia, que emita su dictámen dentro del perentorio término de ocho días, contados desde su nombramiento, sobre lo que sea de justicia dar por indemnización al dueño de los terrenos o materiales que deban ser ocupados. El Juez de Distrito, tomando en cuenta las opiniones de los peritos y las pruebas que las partes le presentaren, mien

tras aquellos emiten su dictámen, fijará el monto de la indemnización dentro de tres días. El fallo del Juez de Distrito se ejecutará sin más recurso que el de responsabilidad.

II.- Si el dueño de la propiedad que deba ser ocupada por causa de utilidad pública, para la construcción y reparación de las vías férreas, de sus dependencias y accesorios, no nombrase su perito valuador dentro del término de ocho días después de notificado por el Juez de Distrito, a pedido de la Compañía, dicho funcionario nombrará de oficio un valuador que represente los intereses del dueño.

III.- En todo caso en que sea necesario ocurrir ante el Juez de Distrito, dicho funcionario, si la Compañía lo pidiere, ó no le fuere posible fijar la cantidad de terreno que necesita ocupar, comenzará el juicio, señalándose por el Juez, previa audiencia del Ingeniero de Gobierno, ó en ausencia de éste, del perito que nombrase el mismo juez, una suma que deberá quedar en depósito mientras el juicio se sustancia, y autorizando a la Compañía para ocupar provisionalmente el terreno ó material de que se trate, sin perjuicio de que si el avalúo definitivo de los peritos fuere mayor ó menor que la suma depositada por la Compañía, pague lo que faltare ó recoja el exceso.

IV.- Si el poseedor ó dueño de la propiedad que debe ocuparse fuere incierto ó dudoso por causa de litigio ó

otro motivo, el Juez de Distrito fijará como monto de indemnización la cantidad que resulte, en vista del avalúo del perito que nombrare la Compañía y del que el mismo juez designe, en representación de los legítimos dueños de las propiedades en cuestión. La cantidad que definitivamente se fije, será depositada conforme a las prescripciones legales para entregarla a quien corresponda.

V.- Los peritos para hacer sus avalúos, tendrán en cuenta lo que pague por contribución la cosa de cuya expropiación se trate y los daños y provechos que de la misma resulten al propietario.

VI.- Si para los reconocimientos y trazos, fuese necesario destruir ó derribar en todo ó en parte árboles, magueyys ó otros obstáculos, la Compañía podrá hacerlo, quedando obligada, a pagar la indemnización que señalen los peritos, luego que ésta sea conocida." 8*

Como hemos dicho, sobre estas bases se realizarían las expropiaciones que la ley propuesta requería para la consecución de sus fines, los que durante las sesiones de ambas cámaras fueron debatidos, principalmente en lo referente a la utilidad pública de los mismos y a la conveniencia de otorgar al Ayuntamiento o al Ejecutivo la facultad expropiatoria ó solamente otorgársela al Ejecutivo; sin embargo, y a pesar de las cuestiones planteadas, esta ley se aprobó en el -

8* DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Senadores, 10o. Congreso, 4o. Período, Abril a Mayo de 1882, Imprenta del Gobierno Federal, Tomo IV, México, 1886, pp. 234-235

Senado y fué publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1882.

c) Ley de 31 de junio de 1883.

"Art. 1o. Se hace extensiva a las municipalidades del Distrito Federal, la facultad que por el artículo 1o de la Ley de 31 de mayo de 1882, se concedió al Ayuntamiento de la Capital.

Art. 2o. No podrán las municipalidades mencionadas hacer expropiación alguna, sin previo acuerdo del Gobernador del Distrito." 9*

Como es de notarse, esta ley no regula propiamente el acto expropiatorio, sino que únicamente amplía la facultad de expropiar, a todos los municipios del Distrito Federal, aunque no en los mismos términos en que se le confirió al Ayuntamiento de la Capital, ya que aquéllos, para ejercer dicha facultad, deberían obtener del Gobernador, la autorización correspondiente.

d) Ley de 3 de junio de 1901.

En realidad no se trata de una Ley, sino de un Decreto expedido el 3 de junio de 1901, por el entonces presidente de México, Porfirio Díaz, este decreto contenía en su

9* DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Senadores, 11o Congreso, 1o y 2o Períodos, 1882-1883, Imprenta del Gobierno Federal Tomo I, México, 1886, p 206.

artículo 8o., algunas disposiciones expropiatorias que podríamos considerar como una adición a la Ley de 31 de mayo de 1882, para que el Ejecutivo y el Ayuntamiento de la Capital realizaran expropiaciones para la construcción de distintos edificios y otras obras públicas para la formación de plazas, jardines, parques y en general obras de pública utilidad.

Este decreto, manifiesta que el derecho de propiedad en su sentido amplio es susceptible de expropiarse, ya que comprende todos los demás derechos inherentes a los mismos inmuebles.

Además se establece que el procedimiento se sujetará a lo previsto en el Código de Procedimientos Federales; determina algunas bases para la expropiación, limitando los derechos de los propietarios, después de que en el Diario Oficial se hubiesen publicado las disposiciones previniendo la ejecución de las obras.

e) Ley de 3 de noviembre de 1905.

"ARTICULO UNICO. El Ejecutivo de la Unión podrá decretar y llevar a cabo la expropiación por causa de utilidad pública, de las aguas potables y terrenos que sean necesarios para los servicios municipales en los territorios federales; y tendrá a este respecto, las mismas facultades que le

conceden las leyes sobre expropiación de bienes destinados -
al servicio de la federación" . 10*

Este decreto autoriza al Ejecutivo para llevar a cabo la expropiación por causa de utilidad pública, de ---
aguas y terrenos necesarios para el servicio público, en los territorios federales; en virtud de la resistencia que pre--
sentaron los propietarios de los mismos, en celebrar enajena-
ciones voluntarias, lo que originaba un retraso en la presta-
ción de los servicios y como no existía ley que facultase pa-
ra hacer expropiaciones en los territorios, ya que las que -
se han citado sólo eran aplicables a servicios del Distrito-
Federal y a la Unión, es por ello que esta ley resolvió en -
su tiempo dicha situación.

f) Ley de Expropiación de 1936.

Publicada en el Diario Oficial de la Federa- -
ción el 25 de noviembre de 1936, durante el gobierno del pre-
sidente Lázaro Cárdenas, esta ley vino a reglamentar el pá--
rrafo segundo del artículo 27 constitucional, contemplando -
además la ocupación temporal y la simple limitación de los -
derechos de dominio.

Consta de 21 artículos, y, establece algunos -

10* DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Senadores, 12o. Congre-
so Constitucional, 1905-1906, Tipográfica de la Oficina
Impresora de Estampillas, México, 1910, p. 98.

supuestos de causas de utilidad pública, así como el procedimiento expropiatorio a que deberán sujetarse los bienes que se afecten por una resolución de este carácter.

Desde su publicación en el Diario Oficial, esta ley únicamente ha sufrido una reforma, la que se hace consistir en la fracción III, del artículo 10. y que entró en vigor el dos de enero de 1950, de acuerdo a lo estipulado en el decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial el 30 del mismo mes y año.

La reforma mencionada adiciona como causa de utilidad pública, "la construcción de oficinas para el gobierno federal".

CAPITULO II

LA EXPROPIACION EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO

1.- CONCEPTO.

- a) Etimología
- b) Definición

2.- ELEMENTOS.

- a) Acto de Soberanía
- b) La Utilidad Pública
- c) La Indemnización
 - c.1) El Justiprecio

3.- BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION.

1.- CONCEPTO.

a) Etimología:

El vocablo "expropiación" tiene su origen en dos palabras latinas, el sustantivo "propietas" y la preposición "ex".

El sustantivo "propietas" se traduce por propiedad, referida solamente a la propiedad privada y la preposición "ex", equivale a: afuera, sacar hacia fuera, sacar -- afuera, de este modo, "expropiación" significaría "sacar de la propiedad" "salir de la propiedad privada" convirtiéndose en propiedad pública.

b) Definición:

En primer lugar transcribiremos las definiciones que algunos tratadistas han vertido respecto de la figura administrativa de la expropiación, para posteriormente -- proponer nuestra definición, así tenemos que:

"La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual -- el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que -- se cubra al particular una indemnización por causa de esa --

transferencia". 11*

"La expropiación es un procedimiento de derecho público, por el cual el Estado, obrando unilateralmente, adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización". 12*

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado unilateralmente y en el ejercicio de su soberanía, procede en forma concreta, en contra de un propietario, poseedor, para la adquisición forzosa o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa". 13*

"Expropiar, es la privación del derecho de disponer, máxima restricción que puede experimentar la propiedad". 14*

Encontramos en los conceptos anteriores grandes similitudes en cuanto a la forma de concebir la expropiación como un acto unilateral por parte del Estado, el cual actúa-

11* ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1981, p. 570.

12* DIEZ MANUEL, MARIA, Manual de Derecho Administrativo, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1969, Tomo IV, p. 230.

13* SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México, 1979, p. 266

14* GARCIA OVIEDO, CARLOS, Derecho Administrativo, Edit. Librería General de Victoria Juárez, Madrid, 1943, Vol 1, p. 86.

basado en su soberanía, dándoles el carácter de derecho público; pero en ese acto se encuentra limitado, es decir, el Estado sólo puede ejercitar esa potestad para el bienestar de la colectividad y mediante el pago de una indemnización.

Es precisamente por la utilidad pública que el Estado actúa como ente soberano con el particular, y en ese tipo de relación por encontrarse el expropiado en un plano de subordinación frente a la Administración Pública, es por ello que se rige por el derecho público, esto es, que el Estado actuando en ejercicio de su poder, determina la naturaleza del acto expropiatorio.

Diremos que la expropiación, etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone, por lo mismo, un acto de autoridad con poder suficiente (soberanía), para hacer esa privación -- sin el consentimiento del particular que la sufre, no siendo caprichosa, sino en función del interés general y siguiendo todos los requisitos legales que establece la ley correspondiente, haciendo efectiva y real la garantía de legalidad en favor del gobernado.

Las limitaciones puestas al Estado en su acción expropiatoria, nos llevan a pensar que la figura administrativa motivo de este estudio, se considere como el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efec-

to por la ley, priva a alguna persona de su propiedad o posesión, por una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La expropiación debe entenderse, como una composición de factores y no como un conflicto entre los derechos públicos y los privados, ya que es la armonización de ambos, de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas.

2.- ELEMENTOS.

a) Acto de Soberanía:

Para hablar de la expropiación como un acto de soberanía, consideramos necesario determinar que es ésta y diremos que: "consiste en la capacidad tanto jurídica como real de decidir de manera definitiva y eficaz todo conflicto, es decir de dictar y aplicar las reglas conducentes a la obtención del bien público (fin primordial del Estado), y éstas serán de observancia general para todos los habitantes del territorio." 15*

Esto es, la soberanía del Estado, dentro de su territorio no encuentra derecho oponible, por lo que es una capacidad de mando supremo, pero cuando se encuentra frente a

15* HELLER, HERMANN, Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 262.

la soberanía de otro Estado, se entiende como Independencia y no existe potestad superior, encontrándose en un plano de igual a igual.

En las siguientes líneas nos ocuparemos de exponer brevemente tres de las teorías más importantes que tratan de justificar la facultad de expropiación en manos del Estado, como un acto de soberanía.

A) La primer teoría que citaremos es la llamada Teoría del Dominio Eminente y a la cual se refiere Manuel María Díez, en los términos siguientes: "de acuerdo con esta -- teoría, existe en el Estado actual (como existió en el Estado Feudal), un dominio eminente, es decir, un derecho público -- real que corresponde al soberano sobre todo el territorio y -- en consecuencia sobre cualquier parte del mismo. Este territorio por consiguiente no puede pertenecer al particular sino -- en virtud de una concesión soberana que atribuya al particular un dominio útil o sea un derecho de goce de carácter precario y revocable. Por lo tanto la expropiación no es sino el ejercicio normal del dominio eminente que le pertenece al Estado sobre todos los bienes de los particulares." 16*

Mayer sostiene el mismo punto de vista al señalar que "la expropiación comienza por formar parte de este -- conjunto de derechos especiales que consolidándose en poder --

del príncipe termina por constituir la soberanía. El poder - de quitar la propiedad privada, cuando el interés público lo exige entonces, reconocido como derecho de superioridad. Según este concepto, este derecho estaría sobre todo otro derecho, constituyendo un derecho eminente que referido a la propiedad, es decir, concretando en forma particular por su objeto se denomina *dominiun eminens*." 17*

De acuerdo con el concepto que hemos vertido - inicialmente acerca de la soberanía, resultaría insuficiente - debido a que la concepción que se da a ésta es puramente territorial, con lo que solo sería posible expropiarse los bienes inmuebles comprendidos en el territorio del Estado, y no así, los demás bienes que están en su patrimonio, tales como los bienes muebles, créditos y derechos intelectuales (obras literarias, inventos), que en la actualidad son susceptibles de expropiación.

La anterior afirmación nos lleva a considerar - que para los efectos de esta primer teoría sería necesario -- dar al término soberanía (concepto correlativo al de dominio eminente), el significado amplio que le corresponde como facultad suprema de mando, capaz de decidir definitiva y eficazmente, y no solo, referida a la propiedad territorial.

17* MAYER, citado por RAFAEL BIELSA, Derecho Administrativo, Edit. La Ley, Buenos Aires, 1964, Tomo IV, p. 439.

El dominio eminente significa que el Estado es titular originario del territorio de la Nación y que en virtud de esta titularidad ha transmitido el dominio de ella a los particulares según lo determina el artículo 27 constitucional, de tal manera que por ser el titular de ese dominio eminente, lo puede limitar e imponer modalidades y además rescatarla del poder de los particulares, por necesidades de la mayoría, justificándose así tal acto de autoridad, no autoritario.

B) La segunda de las teorías a tratar es la teoría de los fines del Estado, la que sostiene que "no puede concebirse la propiedad privada en oposición con los derechos de la sociedad. Se dice entonces que la expropiación no importa una violación del derecho del particular con el de la comunidad, sino que representa una conciliación del derecho del particular con el de la comunidad. Un conflicto entre el derecho de la comunidad y el derecho individual del propietario resulta imposible por que la propiedad en su forma jurídica cesa de existir en cuanto representa un obstáculo a las exigencias de la sociedad.

El Estado tiene como uno de sus fines esenciales procurar el bien común y, en consecuencia, debe contraponer a los derechos de dominio del particular la voluntad del Estado, que trae como consecuencia la extinción de la propie-

dad toda vez que su existencia como tal sea un obstáculo para la satisfacción del interés público." 18*

Ciertamente, entre los fines del Estado se encuentra básicamente el de procurar el bien común, sin embargo no creemos que para lograr este fin se deba extinguir una propiedad por otra, ya que como es sabido, desde 1917 y hasta nuestros días se habla de la propiedad en un sentido social, por lo que esta teoría no es muy acertada.

C) Teoría del deber de prestación, establece como base de la expropiación, un deber de prestación de los particulares, y el Estado, valiéndose de sus prerrogativas impone a los habitantes para la satisfacción de los intereses generales.

"La expropiación implicaría una obligación positiva del propietario de la cosa, que debe ponerla a disposición del ente público que la requiera, y solamente en un segundo período, si el propietario no hubiera obedecido la orden se procedería a la ejecución coactiva y en consecuencia el deber original del propietario adquiere carácter negativo y se substancia en la obligación de no poner obstáculos." 19*

Consideramos que esta teoría resulta inadmisibles debido a que por su naturaleza jurídica, la expropiación-

18* DIEZ MANUEL, MARIA, Ob. Cit. p. 235

19* DIEZ MANUEL, MARIA, Ob. Cit. p. 235

es un acto de autoridad, un acto unilateral del Estado, quien es el propietario original, además, en la práctica, un acto - en el sentido de requerir al particular para que ponga a disposición de la autoridad gubernamental su propiedad, permitiría que el arbitrio no fuera el suyo sino el del particular, - aunado esto a que podría inconformarse aquél con el mandamiento escrito que lo requiriera, entorpeciendo con recursos legales la rapidez y agilidad necesaria para resolver necesidades de interés público, lo que resultaría contraproducente. Además esto sería contrario al criterio que la Suprema Corte de Justicia sostiene en el sentido de que la garantía de audiencia es válida después del Decreto expropiatorio y no antes.

De acuerdo con las teorías expuestas, las cuales a través del tiempo han servido a los juristas para justificar la existencia de la facultad expropiatoria del Estado, - diremos, asumiendo una postura ecléctica, que el Estado cuenta entre sus facultades, con la de expropiar los bienes de -- los particulares en bienestar de la colectividad; facultad -- que emana de nuestra constitución (artículo 27), por tanto, - efectivamente el Estado al expropiar esta actuando o ejerciendo su soberanía (dominio eminente) de la que es depositario, - ya que en nuestro sistema constitucional, la misma reside originariamente en el pueblo y éste la deposita en el Estado.

Además, siendo fin primordial del Estado procu-

rar el bienestar social, requiere para lograrlo, de un poder que este por encima pero al servicio de los ciudadanos.

De este modo, solamente las dos primeras teorías encuentran fundamento a esta facultad estatal, por lo que de las mismas concluimos que el Estado al expropiar realiza un acto de soberanía entendida como capacidad de mando supremo) encaminado a la consecución del bien público temporal.

b) Utilidad Pública:

En el ámbito internacional la doctrina la ha definido como "causa expropiante".

"Son distintos los criterios que aparecen a través del tiempo para la fijación de una determinada causa-expropiante.

En Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del año de 1789, hablaba de necesidad Pública, disposición que se mantuvo en la Constitución Francesa de 1793, El concepto de necesidad pública se reproduce en la Constitución de 1795 y es substituído por el de utilidad pública en el Código de Napoleón de 1804". 20*

En la Constitución norteamericana se empleaba la terminología "uso público"

La Ley Española de Expropiación se refiere a la utilidad pública diciendo que esta comprende todos los casos-

en que se persigue la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social.

Constitucionalmente la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública de tal manera que podemos afirmar que este es el elemento esencial de la figura jurídica en estudio.

No obstante la aparente claridad de la utilidad pública, es un concepto difícil de determinar, ya que desde su origen ha despertado grandes polémicas para precisar su contenido, tal como sucedió en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 25 de Mayo de 1882 en que se discutía la Ley de Expropiación, concretamente en las opiniones que a continuación se citan:

"Diputado Baranda: se llama utilidad pública - lo que redunda en el bien procomunal de todos los vecinos, - por ejemplo la apertura de una calle, la introducción del agua para uso público, estas son obras de utilidad pública".

"Diputado Garay: hay una cuestión secundaria, y es esta: fijar bien, determinar de una manera precisa que es lo que se debe entender por utilidad pública. La utilidad pública es como decía el C. Raigosa, el bien procomunal de todos los habitantes de una localidad o el de una gran parte de ellos. Establecer el punto en donde comienza la utilidad pública y termina el ornato, es muy difícil". 21*

21* DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Senadores, 10.- Congreso, 4o. Período, Abril a Mayo 1882, Tomo IV, Imprenta del Gobierno Federal, 1886, p. 233

En la actualidad subsiste este problema y al respecto Burgoa opina: "se hace necesario tratar de definir lo que debemos entender por utilidad pública, en virtud de que desde tiempo atrás existe el vacío en nuestra codificación de señalar concretamente lo que este concepto encierra. Lo anterior se deduce del criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado al resolver algunos juicios de amparo interpuestos en contra de decretos expropiatorios y al hacerlo no ha delimitado o definido el concepto de utilidad pública, sino que lo ha aplicado simplemente por --instinto en cada caso concreto lo cual no deja de tener sus peligros para la estabilidad de la propiedad privada". 22*

A mayor abundamiento y de manera ejemplificativa a continuación transcribimos la siguiente ejecutoria:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

La Constitución General, con el objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la federación o de los estados determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: Primero.- La existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y Segundo.- Que el Ejecutivo aplicando esa ley decida en cada caso, si existe o no, esa necesidad para que se verifique la expropiación. Llevada a

22* BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 1981, p. 464.

cabo sin que se cumplan las formalidades legales importa una violación de garantías.
 Quinta época: Tomo XI, pág. 685.- Blanco Pastor-Concepción y Coagraviados." 23*

Hemos dicho que existe en nuestra legislación - el vacío en definir el contenido del concepto de utilidad, lo cual es identificable al revisar la Ley Federal de Expropiación vigente, ya que la misma no satisface el mandamiento constitucional, pues no define la utilidad pública; únicamente en su artículo 10. enumera algunas causas de utilidad pública.

Esta enunciación del artículo 10. de la Ley, es una reproducción de la parte final del párrafo segundo del artículo 27 constitucional, que estatuye: "Las expropiaciones -- sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Esta disposición constitucional entiende, POR -- CAUSA, LA CAUSA DE LA EXPROPIACION, es decir, LA CAUSA de las expropiaciones es la UTILIDAD PUBLICA, mientras que la ley entiende lo contrario, esto es, POR CAUSA entiende LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, concepto distinto del pretendido por nuestra ley suprema.

Lo que enumera la ley no son tampoco las causas de utilidad pública, sino un conjunto de actos tendientes a --

23* PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Apéndice 1917-1975, Ediciones Mayo, México, 1975, Jurisprudencia 3a. parte, 2a. Sala, p. 639.

satisfacer la necesidad pública, pero estos actos no requieren necesariamente la expropiación, sino que esta institución podrá ser auxiliada para la realización de aquellos fines y no es esto lo que concretamente reclama la constitución de las leyes sobre la materia cuando se refiere a "los casos en que sea de utilidad pública la expropiación".

De lo mencionado anteriormente resulta una -- enorme vaguedad que puede ser aprovechada indebidamente por las autoridades administrativas en perjuicio de las seguridades que la constitución dá a la propiedad privada así que a -- continuación anotamos los razonamientos que sirven de fundamento a esta afirmación, aclarando que la misma hace alusión -- solamente a algunos de los casos que enumera el contenido del precepto aludido.

Fracción I.- "El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público". Podemos decir que es innegable la trascendencia de esta fracción, puesto que la prestación de los servicios públicos es de notorio beneficio para la colectividad, razón por la cual, nos concretamos a trans--cribir el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Este artículo en su primera parte define lo que debe entenderse por servicio público: "se entiende por servicio público la actividad organizada que se realiza conforme a

las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer de forma continua uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

En su segunda parte hace alusión a la expropiación en los siguientes términos: "La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio".

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

También consideramos que en esta fracción resulta evidente la utilidad pública, ejemplos recientes de esta circunstancia son la construcción de los ejes viales y las ampliaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) entre otros, en los que se trató de adquirir los bienes necesarios mediante compra venta y no aplicando únicamente la expropiación.

"CAMINOS, EXPROPIACION POR UTILIDAD PUBLICA PARA CONSTRUIRLOS. La construcción de un camino, aunque es de evidente utilidad pública, no puede afectar propiedades privadas.

das, sin el procedimiento previo señalado por las leyes respectivas para expropiar los bienes que la utilidad pública - exija; por lo que si no se ha cumplido con las formalidades - señaladas en la Ley de Expropiación respectiva, al tratar de molestar a una persona en sus propiedades, para construir un camino carretero, se violan en su perjuicio las garantías -- que consagran los artículos 16 y 27 constitucionales.

Quinta Epoca: Tomo XLIV, pág. 4890 Osnaya Ignacio". 24*

Fracción VI.- "La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación".

Consideramos que estos fines pueden obtenerse por medio de leyes reglamentarias, por medidas de cultivo, es t́mulos a la producci3n, preparaci3n t́cnica de los trabajadores y no necesariamente por medio de la expropiaci3n.

Fracci3n VIII.- La equitativa distribuci3n de la riqueza acaparada o monopolizada con ventajas exclusivas - de una o varias personas con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular".

Este 3ltimo concepto excluye la característica de la utilidad p3blica, pues a3n en el caso de que el inter3s de una clase social en un momento y circunstancias dadas puede convertirse en un inter3s de la colectividad, es por 3sta

24* PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Jurisprudencia, Ap3ndice 1917-1975, Ediciones Mayo, M3xico, 1975, Tercera Parte, Segunda Sala, pp. 651-652.

última razón y no por ser una clase social; pero por lo demás, la finalidad propuesta en esta fracción se obtiene con una prohibición de monopolio o con un límite a la extensión superficial apropiable, como lo hacen en cierta medida la Ley de Monopolios y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

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

"Siñiéndose puntualmente al sentido de esta disposición, resulta que todas las empresas serían constitucionalmente expropiables, ya que no hay ninguna cuya actividad no produzca un beneficio a la colectividad, pues ésta satisface sus necesidades mediante una multitud de objetos elaborados o traficados por establecimientos económicos públicos o privados. Sin embargo, el fomento o conservación de una empresa sólo será causa de utilidad pública que justifique su expropiación, si su funcionamiento bajo la administración privada es insuficiente o ineficaz para proveer las necesidades colectivas a que está destinada". 25*

Fracción 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".

Creemos que no se hace necesaria precisamente

25* BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Ob. Cit. p.

la expropiación para el propósito señalado en esta fracción, ya que existen medios más adecuados, como lo es la reglamentación y las disposiciones para hacerla cumplir contenidas en leyes como la de Desarrollo Urbano, Asentamientos Humanos y Protección al Ambiente.

De acuerdo con el criterio que el Lic. Burgoa, expone en su libro las Garantías Individuales, diremos que - la utilidad pública implica una relación entre la necesidad y el objeto satisfactor que extinga la misma, es decir una adecuación entre la necesidad y el bien satisfactor.

La utilidad, es la cualidad que atribuimos a - las cosas de satisfacer nuestras necesidades, y, la necesidad pública, es un estado general de desagrado, un malestar, que desaparece aplicando el satisfactor correspondiente, que lo - mismo puede ser un bien material, inmaterial, ciertos actos o instituciones.

"Para que exista utilidad pública se requieren los siguientes elementos:

a).- Una necesidad pública que debe ser satisfecha.

b).- Un objeto considerado como capaz de satisfacere una necesidad.

c).- El posible destino concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Si falta cualquiera de estos elementos no puede haber utilidad pública, ya que si falta la necesidad, los bienes resultan superfluos y aún pueden ser nocivos; si la cosa no es adecuada, la necesidad subsiste lo mismo que si falta la aplicación de la cosa a la satisfacción de la necesidad, y entonces la expropiación sería inútil e improcedente.

26*

De tal suerte resulta que hay utilidad pública en todo aquello que puede satisfacer una necesidad pública, pero la utilidad que da lugar a la expropiación es únicamente la de los bienes en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad.

Así, diremos que la Ley al requerir sólo la utilidad y no la necesidad, ha dado el primer paso en este sentido de facilitar la expropiación de la propiedad particular a las conveniencias públicas.

"La utilidad pública debe concretarse en la existencia de una necesidad con este mismo carácter, y un objeto susceptible económicamente de satisfacerlo plenamente, así se menciona que el concepto de utilidad pública es eminentemente económico, aunque no en su totalidad de que si re-

26* FERNANDEZ DEL CASTILLO GERMAN, La Propiedad y la Expropiación, Cía. Editorial de Revistas, S.A., México, 1939, Vol. I, p. 74

conoce como presupuesto una necesidad pública se debe hacer extensiva su comprensión a la idea de interés social, la que también puede tener diverso contenido no siendo necesariamente éste, de carácter económico, ya que el interés social se manifiesta en varias formas, las cuales se presentan en la realidad dinámica de la humanidad del siguiente modo:

a).- Para satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad.

b).- Para evitar todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad.

c).- Procurar un bienestar para la comunidad en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población, o en la solución de los problemas socioeconómicos y culturales que los afectan". 27*

El concepto de utilidad pública va cediendo, como lo hizo en un principio al concepto de necesidad, sin embargo en nuestros días va teniendo auge el término más amplio de utilidad social, según lo presenta Piernas y De Tino en su obra la Expropiación Forzosa:

"La expropiación forzosa hasta ahora reservada para contados casos de pública utilidad se extiende y emplea en la satisfacción de necesidades jurídicas, de las conveniencias generales económicas y hasta para favorecer la mejora y

27* BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Ob. Cit. p. 466

progreso de la industria agrícola". 28*

Además de las causas señaladas tanto en la --
 constitución como en las Leyes que contemplan esta figura, --
 pueden existir jurídicamente otras causas que operarían en --
 la expropiación siempre y cuando tengan la finalidad de satis-
 facer el interés social.

Sin embargo, no es lo mismo interés público -
 que utilidad pública. El interés público tiene simplemente --
 una diferencia de grado con la necesidad pública, cuando el -
 interés público es interno, de manera que ocasiona un males--
 tar general, podemos decir que es una necesidad pública; cuan-
 do ésta produce un malestar tolerable, que no reclama una --
 atención inmediata, entonces propiamente hay un interés públi-
 co, sin embargo ambos términos en ocasiones se emplean como -
 sinónimos pero tendientes a significar con la expresión inte-
 rés público, la molestia que se satisface con ciertos hechos-
 en tanto que por necesidad se entiende el malestar que se sa-
 tisface con bienes. Por lo mismo, el interés público se dife-
 rencia de la utilidad en que ésta va dirigida a satisfacer di-
 cho interés.

De igual forma el término interés social, no -
 debe considerarse como sinónimo de necesidad pública, ya que-
 si bien es cierto que en ocasiones en concreto puede consti--

28* PIERNAS Y DE TINO, citado por GARCIA OVIEDO CARLOS
 Ob. Cit. p. 187

tuir éste una necesidad pública, ello depende de que el interés no satisfecho ocasione un malestar general.

Por tanto si no existe causa de utilidad pública toda expropiación que se realice será inconstitucional, - pero debemos entender que no basta con que la autoridad expropiadora invoque alguna de las causas enumeradas en nuestra condificación, para que la misma sea considerada como tal y se haga efectiva; sino, además dicha autoridad tiene que acreditar fehacientemente la utilidad pública que invoca para poder proceder así a la expropiación; por otra parte y como se ha mencionado debe existir la adecuación entre la necesidad y el objeto que se va a expropiar por lo que la autoridad -- además deberá probar que la cosa a expropiar es la idónea para satisfacer la necesidad social, evitando así que habiéndose probado la causa de utilidad, expropie bienes o cosas que no sean las adecuadas para ello; o bien, expropie más cosas - o bienes de los que serían necesarios para satisfacer la necesidad social, o bien que existiendo una necesidad pública que satisfacer, la cosa materia de la expropiación sea inadecuada para tal efecto, lo cual anularía la utilidad pública haciendo el acto expropiatorio inconstitucional, tal y como lo asevera la siguiente ejecutoria:

"EXPROPIACION.- Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares, sólo procede, en los términos del articu-

lo 27 de la Constitución Federal, cuando -- existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, y que no es bastante para -- que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirma, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación.

Ahora bien, si un Ayuntamiento se limita a -- afirmar, que según el dictámen de los regidores comisionados era notoria de utilidad pública que concurría en el caso, por que se -- trataba de construir un mercado público y ampliar un jardín, lo que evidentemente beneficiaría a la población y favorecería a la salubridad pública, pero sin rendir ninguna prueba para acreditar ampliamente esa utilidad y el quejoso ofreció y rindió diversas pruebas, entre ellas la inspección ocular, mediante la que demostró fehacientemente que ya existe un parque o jardín público y que no había habido un aumento de población en general, y de población escolar, en particular, lo suficientemente importante para justificar la expropiación de sus bienes en beneficio de la colectividad, para ampliar el jardín o construir el mercado, es de concluirse que no se justificó la existencia de una causa de utilidad pública, y el acuerdo expropiatorio dictado en tales -- condiciones, es anticonstitucional, por contra decir el mandamiento expreso del artículo 27 -- de la Constitución Federal.

Quinta Epoca: Tomo LXXIV, pág. 840 Cortés Alonso Leopoldo" 29*

A fin de evitar abusos por parte de la autoridad expropiante en cualquiera de los casos o hipótesis señaladas en los párrafos que anteceden, es razonable considerar que la declaración de utilidad pública sea hecha con referencia a

29* PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Jurisprudencia, Apéndice 1917-1975, Ediciones Mayo, México, 1975, Tercera Parte, Segunda Sala, pp. 638-639

bienes determinados, que serán individualizados a los fines - de la Ley especial, con planos descriptivos, memorias u otros elementos suficientes, ya que debe evitarse la aplicación -- del excepcional procedimiento a bienes que no resulten relacionados inmediatamente con el objetivo de la expropiación.

Hechas las anteriores consideraciones podemos resumir diciendo que la evolución de los requerimientos sociales hace que sea preferible como existe ahora la enunciación casuística de ejemplos de causas de utilidad pública, ya que de esta manera el Estado tiene abierta la posibilidad de determinar en el caso concreto lo que debe entenderse por causa de utilidad pública, lo que vulnera las garantías de los gobernados, quienes tiene a su alcance el juicio de amparo.

Consideramos, que la utilidad pública tiene - que ser concreta, específica y operativa para estar acorde - con la realidad; esta situación debe objetivizarse en el Decreto expropiatorio en el que se detallará las circunstancias y elementos que concurran para que la expropiación proceda, - señalando las pruebas o estudios que hayan llevado al convencimiento de que en la situación concreta funciona la causa -- de utilidad pública que se invoca.

Concluimos pues en que el concepto de utilidad pública debe comprender y entender la utilidad específica y concreta a cada situación y sociedad en la que se pretenda-

llevar a cabo y evitar en toda medida seguir un lineamiento general preestablecido como el que se observa en la ley de la materia ya que éste es del todo peligroso para la propiedad privada y en determinados casos puede ser arbitraria, ya que al realizarse la expropiación la utilidad pública deberá haber sido examinada minuciosamente y aplicada acorde con las condiciones económica, políticas y sociales del lugar en que se practique.

c) Indemnización:

Al hablar de la utilidad pública, señalamos que ésta, junto con la indemnización, son los únicos límites que tiene la administración pública en el ejercicio de la facultad de expropiar, así que analizado el primer concepto pasaremos a referirnos a la indemnización.

A pesar de que desde el derecho romano se reconocía al expropiado el derecho a ser indemnizado, la tesis del precio, de la indemnización de la propiedad, se empieza a introducir en la doctrina con los canonistas, quienes querían que la propiedad de la iglesia no fuera despojada por los príncipes o el emperador, sin previo pago, ni aún por utilidad pública; reivindicando algunos, los derechos de éstos, para el Papa, no siendo pocos los que sostenían que el poder temporal no comprende ninguna facultad de desposesión sobre los bienes eclesiásticos y ningún derecho de expropiación.

Indemnizar significa resarcir el daño, o sea la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio; en el derecho común el daño se repara restituyendo la cosa al estado en que se encontraba antes de sufrirlo o entregando otra del mismo género y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar igual o como se encontraba anteriormente, sólo en caso de que esos medios de liberación no sean posibles, entonces el daño debe cubrirse pagando su valor en dinero.

Tratándose de la expropiación, la indemnización que el Estado tiene que cubrir en beneficio del particular afectado, sólo podrá hacerse en la última de las formas mencionadas, es decir, el pago consistirá en dinero, en virtud de que debemos entender que jurídicamente, la cosa expropiada desaparece del patrimonio del antiguo propietario, por lo que resultaría ilógico que el Estado para indemnizar al particular lo hiciera restituyendo las cosas al estado en que se encontraban, o bien entregando otra del mismo género y calidad, ya que estos supuestos resultan inapropiados a la expropiación, porque el Estado al pretender pagar con una cosa igual a la que expropió, carecería de la utilidad pública, que es el elemento esencial para el ejercicio de la facultad de expropiar.

Ahora bien, efectivamente en la práctica encontramos que por lo general, salvo excepciones que analizaremos

posteriormente, todas las indemnizaciones se pagan en dinero, pero, ¿cómo se determina esa cantidad de dinero, objeto de la indemnización?

A este respecto encontramos que el artículo 10 de la Ley de Expropiación, en forma repetitiva señala lo establecido en el artículo 27 constitucional fracción VI que a la letra dice: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas".

De lo anterior podemos decir que para fijar el monto de la indemnización se tienen las siguientes bases:

A) La cantidad que como VALOR FISCAL de la cosa expropiada figure en las oficinas catastrales y recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa base.

B) JUICIO PERICIAL, por el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

C) JUICIO PERICIAL, cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Con respecto al valor fiscal, el Lic. Germán - Fernández del Castillo, señala que: "corresponde a un concepto unitario, es decir, al de una cosa considerada en su integridad y como una unidad, por eso no es susceptible de aplicar cuando la expropiación sólo se refiere a una parte de la cosa valorizada, pues no hay valor fiscal de esa fracción, -- aún cuando ella haya sido considerada especialmente para establecer el valor total de la cosa a que pertenece". 30*

En cuanto al juicio pericial diremos que tiene por objeto establecer el valor de la cosa, por individuos competentes y técnicos (peritos), para garantizar la independencia de criterios y además para resolver con la imparcialidad atribuída al poder judicial, que es para lo que la Constitución exige la intervención de este poder.

El Lic. Germán Fernández del Castillo, citando el criterio de Cabrera y Molina Fout, señala que la Constitución omite ocuparse del medio más sencillo, normal y razonable para fijar el monto de la indemnización, que es el acuerdo

entre el expropiante y el expropiado.

"El artículo 27 se encuentra en el capítulo de garantías, que todo individuo tiene derecho a gozar en los - Estados Unidos Mexicanos, y expresa, por tanto, la garantía - mínima, para los partidarios de la indemnización a base del - valor fiscal. Pero no se opone de manera alguna a que las ex - apropiaciones se hagan sobre una base más equitativa y favora - ble al expropiado ya sea por medio de avalúos, ya por otros - medios indirectos, tendientes siempre a la justificación del - monto de la indemnización". 31*

Podemos considerar que la razón fundamental -- para establecer el valor fiscal, fue la de evitar dilaciones - procesales en la valorización, suponiendo desacuerdo en el -- precio, ya que si hay acuerdo previo en el precio la expropia - ción resultaría inadecuada ya que no habría necesidad de ha - cer uso del poder público, sino que la adquisición se haría - por los medios del derecho común como se estuvo llevando a ca - bo durante el régimen anterior con motivo de la construcción - de los ejes viales y las ampliaciones del Sistema de Transpor - te Colectivo (Metro).

Por otra parte, una vez que hemos hecho referen - cia a lo que debe entenderse por indemnización, y, a la forma en que se determina el monto de la misma, trataremos ahora de justificar la existencia o naturaleza jurídica de la indemni -

31* FERNANDEZ DEL CASTILLO GERMAN, Ob. Cit. p. 90

zación como límite a la expropiación, para lo que nos serviremos de las dos siguientes hipótesis:

1).- "La que encuentra su basamento en la -- fracción IV del artículo 31 constitucional que estatuye: las cargas públicas deben distribuirse proporcional y equitativamente; lo cual no quedaría satisfecho con la desposesión lisa y llana que se hiciera a un individuo de sus bienes, en beneficio de la colectividad, pues en ese caso la carga estaría-soportada indebidamente por el expropiado". 32*

Por eso la expropiación no puede ser fuente - de acrecentamiento de los bienes del Estado, ni tampoco una--merma en el patrimonio de quien la sufre. El Estado al quitar sus bienes a un individuo para destinarlos a satisfacer necesidades públicas, debe indemnizarlo para satisfacer la equi--dad en las relaciones jurídicas, ya que el particular al perder el dominio sobre el bien sujeto de expropiación, ve dismi--nuido su patrimonio y desde otro punto de vista, quizá los -- ahorros de toda su vida.

2).- "La doctrina, señala que la indemnización demuestra que el particular tiene derechos invulnerables so--bre lo que posee, y estos derechos serían inconciliables con el dominio eminente que implica un derecho soberano, absoluto, pleno e incontestable". 33*

32* FERNANDEZ DEL CASTILLO GERMAN, Ob. Cit. p. 86

33* BIELSA RAFAEL, Ob. Cit. p. 441

Ambas hipótesis coinciden en señalar la indemnización como una limitante de la expropiación, siendo la primera de ellas más acertada, en virtud de que no se puede hablar de un derecho oponible del expropiado frente al Estado, ya que la naturaleza del dominio eminente que es soberano y absoluto, cuando se le ejercita, dicha facultad es ilimitada, por tanto la indemnización sólo puede concebirse como una concesión que el Estado otorga a los particulares en razón de haberlo consagrado así como una garantía individual al derecho de propiedad que en términos genéricos goza de inviolabilidad.

Podríamos decir que la indemnización es la manifestación que el Estado tiene para no dejar desamparados a los particulares que sufren la expropiación en beneficio de la colectividad, ya que de no existir ésta, ello implicaría la existencia de un Estado arbitrario y tirano, y si bien la Propiedad según los postulados de la Constitución de 1917, cumple una función social, se deben respetar los derechos de propiedad.

En la actualidad no se puede hablar de la expropiación considerándola como una venta forzosa, ni como un negocio bilateral sui generis, ya que está fuera de toda duda que la voluntad de los particulares es extraña en modo absoluto. Se ha sostenido entonces, que el acto de expropiación es -

un negocio jurídico de derecho público, de carácter unilateral en cuanto a la voluntad operante, pero bilateral en cuanto a sus efectos, desde que en él nacen derechos y deberes - no solo para el expropiante sino para el expropiado.

Además en la compra-venta, el que vende puede exigir el pago inmediato, pago que él mismo fija, o no vender si la otra parte no acepta la propuesta; pero en el caso de la expropiación, es el Estado el que fija el precio de acuerdo con lo previsto por la Ley y que hemos mencionado en párrafos anteriores.

c.1) El Justiprecio:

José María Díez, refiriéndose al justiprecio nos dice que "se entiende por justa indemnización no sólo el pago del valor real de la cosa sino también del perjuicio directo que le venga al propietario como consecuencia de la privación de su propiedad". 34*

La indemnización no es el precio de la cosa sino la compensación del sacrificio que el particular sufre como consecuencia de la expropiación: significa que la reparación integral del perjuicio causado. La indemnización es justa cuando restituye al propietario del mismo valor económico de que se le priva.

Para que exista la indemnización en el concep-

to constitucional es necesario que el patrimonio del expropiado no se disminuya económicamente, por el valor de la moneda dada en pago.

Por tanto, es importante precisar el momento - en qué se debe fijar el monto de la indemnización, esto es, - se debe fijar en el momento de la desposesión o bien se debe fijar cuando se dispone del bien, sobre este particular así - como de el momento en que se debe pagar la indemnización (pre via, posterior, inmediata), trataremos con mayor amplitud en el capítulo IV de este trabajo, sin embargo, a manera de introducción diremos que resulta totalmente lógico y justo que la indemnización se fije en el momento en que se va a efectuar la desposesión, aunque debido a que no es en ese momento en el que se cubre la indemnización, esto daña la naturaleza jurídica del justo precio, ya que para cuando se haga el pago, la moneda habrá sufrido variaciones en su poder adquisitivo, - lo que perjudica al expropiado.

Podemos pensar que existe una justificante para tal situación, si recordamos que el particular sacrifica - su propiedad en bienestar de la comunidad.

Además cuando el Estado no tiene medios económicos para realizar una obra o un plan, los procura con impuestos, empréstitos, pero nunca se apropia arbitrariamente, desnaturalizando el procedimiento y régimen sustancial de la ex-

propiación, de la propiedad privada.

La Ley ha dispuesto que la expropiación deberá ser cubierta dentro del plazo de diez años, lo que permite libertad al Estado para no impedir todo intento de planificación económica, ante la absoluta incosteabilidad e incalculabilidad de las erogaciones a realizarse, y salvo que, el Estado adoptara una actitud pasiva frente al status económico social existente, su política expropiatoria encerraría al país en un círculo vicioso, ya que, al incluir pagos de indemnizaciones por desvalorización de la moneda, acentuaría notablemente esta desvalorización con grave daño para la colectividad.

3.- BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION.

A este respecto, existe gran polémica entre los tratadistas de Derecho Administrativo, para precisar los bienes, objeto de la expropiación, quienes buscan resolver la interrogante:

¿Que bienes pueden ser expropiados?

Dos son los argumentos que se manejan para dar solución a esta cuestión, siendo éstos:

A) La que afirma que se pueden expropiar todos los bienes que se encuentran en el patrimonio del particular, en cuanto la utilidad pública lo requiera, es decir, toda cosa corporal e incorporal susceptible de derecho de propiedad,

siendo punica y lógicamente la excepción, los bienes de dominio público y privado de la Federación, la propiedad agrícola y ganadera en explotación a que se refiere el artículo 27 constitucional fracción XV, las cosas futuras y el dinero, -- este último en virtud de que sería absurdo que el Estado expropiara aquello con que él mismo efectuaría la indemnización.

Así encontramos que la expropiación tiene por objeto:

- 1.- Bienes Inmuebles
- 2.- Limitaciones al derecho de propiedad.
- 3.- Bienes muebles
- 4.- Empresas Mercantiles y negociaciones industriales.
- 5.- Derechos de autor.

B) La que expone que la expropiación, única y exclusivamente se refiere a bienes inmuebles, en virtud de -- que el artículo 27 constitucional regula solamente la propiedad territorial (tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el aprovechamiento de los recursos naturales).

Para el maestro Acosto Romero, la segunda de - éstas teorías, hace una interpretación errónea toda vez que, - "el artículo 27 constitucional no regula solamente la propiedad territorial, sino que regula la propiedad, cualquiera que

ésta sea, desde el dominio directo de la Nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, por tanto la propiedad en todas sus manifestaciones (inmuebles, muebles y de rechos), puede ser objeto de expropiación". 35*

Por su parte el maestro Serra Rojas, comparando el criterio anterior, dice que los bienes inmuebles - por estar dentro de la propiedad privada del particular, son susceptibles de expropiación, "no debe existir duda de ello, ya que el propio artículo 27 constitucional prevé esta posibilidad, al señalar en el párrafo II los términos "propiedad privada". "cosa expropiada", "objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas", mismos que evidentemente se refieren a bienes muebles". 36*

Estos autores, al igual que la primera de las teorías mencionadas, tratan de dar al término "propiedad privada", una connotación o significado más amplio del que éste tiene de acuerdo con el artículo 27 constitucional, esto es - no podemos pensar que este artículo regule todo tipo de propiedad, ya sea mueble, inmueble y aún derechos, ya que el precepto citado claramente estatuye en su párrafo inicial que -- "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originaria--

35* ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. Cit Pág. 574

36* SERRA ROJAS ANDRES, Ob. Cit. Pág. 278

mente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

De acuerdo con el párrafo transcrito, nos damos cuenta de que la naturaleza jurídica del artículo 27 constitucional, fue en la mente del constituyente, la de reforzar la soberanía nacional, para lo cual delimitaron el territorio sobre el cual se ejercería ese dominio y es evidente que a este tipo de propiedad privada se refiere únicamente dicho artículo, es decir, a la propiedad territorial, así que cualquier interpretación contraria a esta esencia podemos -- considerarla equívoca. .

Ahora bien, efectivamente, en su párrafo segundo el artículo 27 utiliza los términos que el maestro Serrera Rojas, toma para argumentar su posición pero cabe preguntarse si es acertado entender "cosa" y "objetos". como referidos únicamente a bienes inmuebles, ya que como se ha manifestado el artículo 27 se refiere a la propiedad territorial, -- por lo que teniendo un amplio significado los términos aludidos, es obvio pensar que los legisladores se refirieran a bienes inmuebles al hablar de "cosas" y "objetos", ya que sólo son los de este tipo los que se inscriben en las oficinas ren

tísticas.

Sin embargo, es de todos conocido que en la actualidad, existen leyes que contemplan la expropiación de bienes muebles, y aún de derechos, estas leyes se han excedido en su reglamentación, en virtud de que carecen de fundamento constitucional siendo su naturaleza quizás, acorde con la primer teoría.

Esta afirmación, no significa que se trate de tachar inconstitucionales (aunque de pleno derecho lo son), a estas leyes, ya que si es el principio de utilidad pública el que justifica la expropiación de un inmueble, cuando éste constituye una cosa determinada y no sustituible, también este principio justifica la expropiación de los bienes muebles cuando lo requiera una necesidad pública.

Por último, jurídicamente, la segunda de las teorías es más acertada y acorde con la naturaleza del artículo 27 constitucional, pero como se ha manifestado la primer teoría basando su existencia en el principio de utilidad pública también debe tener vida constitucional, la cual se podría dar, aclarando o ampliando el contenido y alcance del artículo 27, con una fracción o párrafo que señale la aplicación de la expropiación a los bienes muebles y derechos o bien se refiera a "todos los bienes que forman parte del patrimonio del particular".

CAPITULO III

LA EXPROPIACION Y OTROS MODOS DE ADQUISICION DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO.

1.- LA NACIONALIZACION.

- a) Concepto
- b) Diferencias con la Expropiación

2.- LA REQUISICION ADMINISTRATIVA.

- a) Definición Etimológica
- b) Definición Real
- c) La Requisición Administrativa en Leyes Mexicanas
- d) Diferencias con la Expropiación.

1.- LA NACIONALIZACION.

a) Concepto:

"por nacionalización debe entenderse un acto-gubernativo de alto nivel, destinado a un manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia, son transformadas de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado, a fin de que éste continúe con la explotación de ellas según las exigencias del interés general". 37*

"la nacionalización es la transformación de un interés público de orden superior de un bien determinado o de una cierta actividad que son o pueden ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término en bien o en actividad de la colectividad -Estado- con miras a su utilización inmediata o futura en el interés general". 38*

"A este respecto no dice Maurice Duverger: -- Se designa con el nombre de empresas nacionales a las empresas que, perteneciendo en otro tiempo a particulares, han sido --

37* NOVOA MONREAL EDUARDO, Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales Extranjeros, Imprenta Universitaria, UNAM México, 1976, p. 24

38* KATZAROV KONSTANTIN, Teoría de la Nacionalización, (El Estado y la Propiedad), 1a. Ed. Traducción y - Apéndice sobre el derecho mexicano por Héctor Cuadra Marno, Imprenta Universitaria, México, 1963, p. 285

asumidas por el Estado: esta operación se llama Nacionalización". 39*

Sobre la base de estos conceptos relativos a la Nacionalización, diremos que existe el criterio de considerarla como una transformación de la propiedad privada sobre empresas de importancia de una manera general e impersonal - en propiedad colectiva, quedando bajo el dominio del Estado - para utilizarlas en bienestar de la colectividad, de esta -- forma comparando esta noción con la que de expropiación hemos dado en el capítulo precedente, a continuación señalamos elementos característicos de cada institución a fin de evitar - el empleo equívoco que hasta la fecha se ha dado a algunos - actos del Estado, como lo es la Expropiación Petrolera, de-- biéndose decir la Nacionalización de la Industria Petrolera.

b) Diferencias entre la Expropiación y la Nacionalización

Esta comparación es importante ya que por su - naturaleza, la Nacionalización se aproxima bastante a la ex--propiación, lo que resulta inteligible ante la reciente apari-- ción en la esfera jurídica internacional de esta figura admi--nistrativa.

Además debemos hacer hincapié en que esta ins--titución no es aceptada en su sentido exacto en México, motivo por el cual su comparación con la expropiación se hará de --

39* SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A., México, 1979, p. 302

acuerdo al concepto y práctica de los que la han aceptado, - como es el caso de los países pertenecientes al bloque socialista y Francia entre otros.

Así tenemos que:

1.- Una de las características esenciales de la nacionalización está constituida por su objeto. En el caso de la expropiación se trata normalmente de derechos de propiedad sobre inmuebles, muebles y elementos no corporales.

La nacionalización en cambio se realiza por - regla general, sobre empresas o ramas de la industria completas y solamente en una pequeña medida sobre bienes corporales como inmuebles.

"Afecta a las empresas, a las actividades y a los bienes materiales que, según el pensamiento del legislador que decide una Nacionalización, son de un orden superior y por tal razón deben sustraerse a la iniciativa o a la propiedad privada, por pertenecer a la colectividad y ser utilizados en el interés de los particulares". 40*

2.- Otra particularidad de la Nacionalización deriva de su carácter general e impersonal. La expropiación - como hemos señalado en el capítulo anterior tiene siempre por objeto un bien individualizado y designado con precisión, que es necesario a la colectividad por una razón determinada, la utilidad pública.

La nacionalización es en cambio una medida - impersonal porque descansa en una idea general, utilizar los factores de producción en bienestar de la colectividad.

3.- Otra diferencia consiste en que la expropiación es una institución de derecho que tiene como finalidad la existencia de una necesidad social, la que una vez -- admitida conduce automáticamente al pago de una indemnización.

La nacionalización es una institución jurídica inspirada en una idea más elevada, la de que ciertos valores y actividades, no deben de una manera general, ser objeto de propiedad privada, esto se nota en el texto de nuestro artículo 27 de la Constitución que establece un dominio total y definitivo del Estado sobre determinados bienes, es decir, el citado precepto establece la Nacionalización de la tierra, subsuelo (vetas, mantos, masas, yacimientos etc.), las aguas y mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional (lagunas, lagos, esteros, ríos etc.), - el dominio de la nación sobre éstos, es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones conforme a las leyes mexicanas siempre que el concesionario establezca trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata.

4.- Otra diferencia reside en la naturaleza -- jurídica del procedimiento llevado a cabo para efectuar la --

transferencia de la propiedad.

En la expropiación la disposición requiere - de la utilidad pública. En cuanto al procedimiento la Constitución nos remite a las prescripciones de la Ley Federal - de Expropiación y en esta observamos que se confiere a los - particulares que resulten afectados por la decisión administrativa, el derecho de defender su propiedad discutiendo la existencia de la utilidad pública.

"La transferencia propiamente dicha de la propiedad se efectúa en virtud de un acto administrativo y presenta un carácter derivado". 41*

La nacionalización se lleva a cabo directamente en virtud del texto constitucional que como ya dijimos en el inciso anterior establece que ciertos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada y por lo tanto constituyen la -- propiedad del Estado.

"La transferencia de la propiedad es por su naturaleza, originaria". 42*

Es decir el acto de nacionalización se sitúa - en un nivel más alto ya que la decisión no puede ser tomada - por la administración sino que resulta siempre de un acto legislativo que por lo mismo no puede ser impugnado ante ninguna jurisdicción, esto es que la decisión que fija y ordena --

41* KATZAROV KONSTANTIN, Ob. Cit. p. 266

42* Idem p. 267

Una Nacionalización no forma parte del poder discrecional de la administración sino que deriva de la Constitución o del - Legislador. Por tanto la Nacionalización no es únicamente un acto administrativo, sino un acto supremo de gobierno que -- realiza una transformación social radical.

Por su parte la expropiación es un acto administrativo que realiza la administración pública en ejerci-- ción de su facultad legal analizando la utilidad pública y aplicándola a una necesidad con ese mismo carácter.

5.- Finalmente, diremos que se ha considerado elemento secundario de diferenciación, a la indemnización.

En la doctrina se ha discutido abundantemente sobre si los Estados Nacionalizadores deben cubrir la indemnización, encontrándose casos como en los países Socialistas en los cuales a pesar de no haberse cubierto aquélla a queda subsistente dicho acto supremo de gobierno. No obstante - esas situaciones estimamos que la indemnización si debe ser ' cubierta por el Estado que utiliza esta figura, por elementales motivos de Justicia y Equidad hacia sus legítimos propie tarios, por lo que en lugar de ser motivo de diferenciación, creemos que lo es de acercamiento con la figura comparada.

Cabe mencionar que en Derecho Internacional no existe precepto alguno referido a la indemnización para la - nacionalización, ya que se considera contraria a la Sobera- - nía del Estado Nacionalizador, pero ésto no obsta para que el

Estado pueda establecer la indemnización en su régimen interior.

De acuerdo con las reformas a los artículos - 25, 26 y 28 de la Constitución Política Mexicana, referidas a la Rectoría Económica y a la posibilidad de determinar las áreas estratégicas de la industria mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión, se hace necesario que el Poder Legislativo realice un análisis minucioso de la naturaleza - jurídica de la Nacionalización, para que se adopte en México y se expida una Ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional en esa Materia, con lo que se evitaría en principio - que para realizar esta actividad, el Estado tenga que recurrir a la Expropiación y además según el sentido del párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, se evitaría la expedición de leyes para cada una de las actividades que se consideren dentro de las áreas estratégicas a que alude dicho precepto.

2.- LA REQUISICION ADMINISTRATIVA.

La requisición tiene su origen en la antigua Roma, circunscribiéndose a tiempos de guerra en que los ejércitos encontrándose en campaña, para poder satisfacer sus necesidades alimenticias y de alojamiento, tomaban de los particulares víveres, forrajes y ocupaban parte de sus propiedades temporalmente.

Después de esta referencia y a fin de tener una idea clara acerca de esta figura, que nos sirva de punto de comparación con la expropiación, a continuación se analizará brevemente, iniciando por definirla.

a). Definición Etimológica:

"Deriva del latín requisito, forma sustantiva abstracta de requesitas, requerido. Requerido, participio pasivo de requerir, requerir en latín requiere, significa: intimar, avisar o hacer saber alguna cosa con autoridad pública". 43*

b) Definición Real:

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, "requisición es recuento, embargo de caballos, bagajes, alimentos, etc., que para el servicio militar suele hacerse en tiempo de guerra". 44*

43* VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN, Derecho Administrativo, Tomo IV, Tip. Editorial Argentinos, Buenos Aires, 1956 p. 486.

44* DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1970, p. 1096.

Ciertamente, como hemos indicado al inicio de este tema, fueron las necesidades de la guerra las que hicieron posible el nacimiento de la requisición, sin embargo con el paso del tiempo las legislaciones de todos los países, incluyendo el nuestro han hecho extensiva la -- aplicación de esta figura a tiempos de paz.

En principio la requisición estaba limitada a la apropiación por parte de la autoridad militar de bienes, por lo general fungibles y temporalmente a la ocupación de bienes inmuebles para el descanso de soldados y su equipo militar.

Por su parte Duez y Debeyre refiriéndose a la requisición civil la define como: "una operación unilateral de gestión pública por la cual la administración de una persona o más, sea la prestación de la actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble o de empresas para hacer con un fin determinado, un uso conforme al interés general". 45*

c) La Requisición Administrativa en México.

Esta figura administrativa se encuentra regulada en algunos de nuestros ordenamientos jurídicos, limitándola a casos específicos, como son los que se establecen en la Ley de Vías Generales de Comunicación, artículos 112 y 113; Ley Forestal, artículo 43.

En las disposiciones mencionadas se ha dicho que la requisición "es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes que implica una limitación a la propiedad privada principalmen-

te mueble, para satisfacer urgentes propósitos en bienestar de la colectividad.

d). Diferencias entre Requisición y Expropiación.

d.1.- Una primera diferencia que podemos citar es la de que el objeto de la expropiación ha de ser siempre determinable, aunque sea genéricamente, en la requisición los objetos son típicamente fungibles y además existen en el comercio en cantidades indeterminadas.

d.2.- La expropiación implica la transferencia de la propiedad y en la requisición no se da esta finalidad, (en caso de requisición de inmuebles, esta se refiere al uso de los mismos).

"Conforme a la tesis de Zanobini, la expropiación tiene - en todos los casos carácter de derecho real; la requisición implica para el propietario del inmueble la obligación de tenerlo a disposición del - requisador. La requisición de uso no crea ningún derecho real, sino personal, éste se convierte en real -derecho de uso- en el momento de la toma del inmueble por el requisador. 46*

d.3.- La requisición normalmente surge en un estado de -- emergencia o alarma en que el Estado tiene que contrarrestar apremiantes necesidades sociales, por su parte la expropiación surge siempre por causa de utilidad pública y sin la necesidad de ningún malestar social agravante.

"El acto de requisición satisface una emergencia, por eso cuando los bienes requisados no han sido consumidos pueden volver al pa-

rimonio del particular. La requisición puede hacerse sobre bienes fungibles y de uso". 47*

Una vez marcadas algunas diferencias entre la requisición y la expropiación, cabe mencionar que el artículo 2 de la Ley Federal de Expropiación se refiere a la figura jurídica de la Ocupación Temporal con la que también se ha confundido a la requisición, esto obedece a la gran similitud que existe entre ambas figuras, sin embargo, no debemos olvidar que la ocupación temporal al igual que la expropiación, tiene su fundamento en la utilidad pública y la requisición podría pensarse de cierta manera se encuentra referida a los casos previstos en el artículo 29 Constitucional, circunstancias que se concretan en leyes específicas, a las que hemos hecho referencia en el inciso c) de este apartado, por lo que podemos concluir que la diferencia radica en determinar qué ley es la aplicable al caso concreto, determinándose así la existencia de una u otra figura.

Los antecedentes más recientes que se tienen de la aplicación de esta medida, son los efectuados a la Compañía Mexicana de Aviación y Teléfonos de México, determinaciones que causaron gran polémica en torno a la legalidad de esta figura, en los que se argumentó, que la Ley de Vías Generales de Comunicación determina que en casos graves de alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior o para la economía del país, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, en este caso la Nación indemniza

47* FIORINI BARTOLOME A. Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. La Ley, S. A. Editora e Impresora. Buenos Aires, 1968, p. 900

rá a los interesados, pagando los daños por su valor real y los perjuicios con el 50% de descuento.

Para finalizar debemos recordar que a nivel constitucional, la requisición estaba reglamentada en el artículo 26, sin embargo, debido a las últimas reformas se trasladó a la parte final del artículo 16, en la inteligencia de que no se hizo ninguna adición que permitiera fundamentar constitucionalmente la requisición en tiempo de paz. Por consiguiente debemos considerar la necesidad jurídica de reglamentar específicamente la requisición en tiempos de paz, evitando así la confusión que de ella se hace con la ocupación temporal a que se refiere la Ley de Expropiación, es decir, creemos pertinente que ya que la diferencia existente entre ambas es muy sutil como se ha expresado párrafos atrás, éstas deben unificarse en una ley en materia de requisición que contemple estas figuras de una manera general.

CAPITULO IV.

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

- A) LA GARANTIA DE RREVIEW AUDIENCIA
- B) AUTORIDADES COMPETENTES.
- C) DEL PROCEDIMIENTO EN GENERAL.

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

Una vez estudiados los fundamentos de esta figura, elaboraremos un análisis del procedimiento que nuestra legislación ha establecido para hacer efectiva su potestad soberana, su facultad para expropiar algún bien por causa de utilidad pública.

A) La Garantía de Previa Audiencia.

La garantía de previa audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional, no procede en el caso de la expropiación tal y como lo dispone la tesis número 391 de la segunda Sala, la que textualmente expresa:

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.- En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental." 48*

A este respecto el Lic. Carlos A. Cruz Morales, ha opinado que "cuando un acto de privación se origina en una expropiación, el artículo 27 constitucional niega el derecho al juicio previo; bien es cierto que procede el amparo y la suspensión, pero con ello no se subsana el que el acto de privación se dé sin el juicio previo del segundo párrafo del artículo 14 constitucional." 49*

48* Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 3a. parte, Segunda Sala, ediciones Mayo, S.C. de R.L. México, 1975, pp. 649-650.

49* CRUZ MORALES, C.A., Los Artículos 14 y 16 Constitucionales, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 54.

Creemos que la tésis anteriormente citada, incurre en una grave omisión, atendiendo a que la interpretación jurídica debe ser literal, y en su defecto, extensiva, es decir, debe atenderse a todo el párrafo, al artículo, al capítulo, y en todo caso al contenido íntegro del documento legal.

En lo particular, consideramos pobre el argumento de que - "en materia de expropiación, no rige la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque este requisito no -- esta comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta - Fundamental." Lo anterior, porque si bien el artículo 27 constitucional en su segundo párrafo se refiere a que "la expropiación sólo podrá hacerse - por causa de utilidad pública y mediante indemnización", podría interpretarse que si no se refirió a ella el legislador, es porque debe aplicarse necesariamente, toda vez que forma parte del mismo capítulo "De las Garantías Individuales", y el silencio hace presuponer el cumplimiento obligatorio de aquella, además el artículo 14 es categórico al señalar que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la Libertad o de sus Propiedades, Posesiones o Derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales - del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Lo que creemos, por ser claro, no necesita explicación. A mayor abundamiento el legislador para hacer notar esa excepción a su aplicación, bien pudo haber modificado el texto constitucional para que de manera categórica se eximiera de su cumplimiento, tal y como lo hizo en el artículo 33

al decir en su parte conducente que: " ... pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, - inmediatamente y sin necesidad de juicio previo , a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

La crítica expuesta no quiere significar que nos estemos - contradiciendo al afirmar a lo largo de nuestro trabajo la bondad de esa figura, sino que hacemos ver éste erróneo y simplista criterio para que el legislador reflexione, se enmarque en una sana lógica jurídica y enmiende ese error, tal y como se ha hecho en países como Venezuela, en cuya Constitución, publicada en la Gaceta Oficial de la República, el lunes 23 de enero de 1961, se ha expresado:

"Artículo 99.- Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

Artículo 101.- Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por -- tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente".

Creemos más justificable hacer referencia a la evolución de

la propiedad propugnada por el constituyente de 1917, la que desde entonces abandonó el concepto de propiedad absoluta, para referirse a una propiedad con profundo sentido social, en donde el interés de las mayorías - estará siempre por encima de una persona; lo que no sería óbice para que a ejemplo de Venezuela se decretara la expropiación después de un procedimiento sumario en el que la autoridad tuviera que demostrar la causa de - utilidad pública; lo que en nuestro país acontece con posterioridad, obstruyendo de una manera mucho más grave el actuar de la autoridad y en perjuicio de la sociedad, como se desprende de las siguientes tesis:

EXPROPIACION.- Si se reclama la aplicación de la Ley de Expropiación de 1936 y el decreto de la misma naturaleza, por el que se declara de utilidad pública al embellecimiento y saneamiento de una colonia, y la expropiación de los terrenos que la forman, entre los que se encuentra al de la propiedad del quejoso, debe concederse la suspensión, porque higienizar una ciudad y embellecerla, indiscutiblemente obedece a causas de utilidad pública; pero de esto no se infiere que para sanearla y embellecerla, haya necesidad de expropiar a todos los dueños de terrenos de ese centenario urbano, porque razonando así, se llegaría al absurdo, pues tanto el embellecimiento como el servicio de sanidad, deben ubicarse en los lugares bien determinados, en que sea necesario realizar esos propósitos, de acuerdo con un plano de estudio - resuelto por técnicos, quienes a través del dictamen que -- emitan, pondrán de manifiesto las razones de conveniencia - o necesidad que haya para llevar a cabo ciertos trabajos, - ya sea en toda la población o en una zona determinada, de - tal modo que se aprecia, sin género de duda, la razón de expropiar concretamente determinados bienes, pero si esto no sucede así, puede dudarse de la bondad del fin expropiatorio que dice perseguir, y en esta situación, lo prudente y jurídico es detener la ejecución del decreto o acuerdo que tal cosa ordena, mientras se falla el negocio en lo principal, sin que esto pueda significar que se afecta el interés general o se contravengan disposiciones de orden público, porque también está fuera de duda que el interés general también -- radica en el beneficio que la colectividad reciba, a través del decreto expropiatorio; por lo que si hay duda fundada de que se logre el fin de embellecimiento que se pretende, es -

claro que proceda la suspensión mientras SE DECIDE LA LEGALIDAD DEL DECRETO QUE SE RECLAMA.

Quinta Epoca:

Tomo LXXI, Pág. 698.- Medina Osalde Claudio
 Tomo LXXI, Pág. 7195.- Sommer de Bandy Carlota
 Tomo LXXI, Pág. 7195.- García José
 Tomo LXXI, Pág. 7195.- Reynold Rivadeneyra Alicia
 Tomo LXXI, Pág. 7195.- Aguilar Peraza Luis Alfonso." 50*

B) Autoridades Competentes.

Mucho se discutió sobre las autoridades que tienen facultad para intervenir en la expropiación, así tenemos que en la constitución de 1857 no se determinaban las autoridades ya que se limitaba ésta Carta Fundamental a expresar que la propiedad sólo podía ser ocupada por causas de utilidad Pública y previa indemnización, siendo las leyes secundarias las que fijaban la autoridad competente para la tramitación de todo lo concerniente a la expropiación.

La constitución de 1917 ya se refiere aunque no de manera precisa a las autoridades que deben intervenir en el procedimiento expropiatorio, determinando el párrafo decimoquinto del artículo 27 que "corresponde al poder legislativo federal y a las legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinar los casos en que la utilidad pública justifique la ocupación temporal de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

De lo anterior se desprenden tres diversas situaciones en cuanto a la participación de la autoridad en el mencionado procedimiento:

50* Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 3a. Parte, Segunda Sala, Ediciones Mayo, S.C. de R.L. México, 1975, pp. 649-650.

1) En el ámbito federal corresponde al Congreso de la Unión determinar las causas de utilidad pública, razón por la que el artículo 21 de la ley federal de expropiación ordena que "esta ley es de carácter federal en los casos que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como - cuando se trate de imponer limitaciones al dominio". Asimismo esta ley reviste el carácter de ley local en el ámbito territorial del D.F.; finalizando el artículo anterior con lo siguiente: ..." y de carácter local para el D.F. y Territorios Federales".

2) Del mismo ordenamiento procesal se deduce la competencia de las Entidades Federativas para determinar los casos de utilidad pública en el ámbito de su territorio, lo que debe constar en su propia constitución y en su ley de expropiación.

3) También se faculta a la autoridad administrativa para hacer la declaración correspondiente, reglamentándose lo anterior por el contenido del artículo 3o. de la Ley Federal de Expropiación, al decir que: "El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva".

Se complementa esta facultad con lo dispuesto por el artículo 4o.: "La Declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y - será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el -

domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación"

C) Procedimiento.

En atención a lo expuesto anteriormente debe quedar claro- que no es lo mismo determinar la causa de utilidad pública, que declarar la expropiación.

La determinación de la utilidad pública compete al poder - legislativo local o federal siguiendo el correspondiente proceso legisla- tivo, expidiendo la ley correspondiente o adicionando la ley de expropia- ción con nuevas causas de utilidad pública, así pues, determinar signifi- ca decir cuales son esas causas, pudiendo establecerse otras conforme lo estatuye la fracción XII del artículo 10. de la ley federal de Expropia- ción, que a la letra dice: "Los demás casos previstos por leyes especia- les". Tal es el caso entre otros del artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 23 de la Ley del Suministro de Energía Eléctrica; 21 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, 53, 63 y 64 de la Ley de Invenciones y Marcas, etc.

Por otra parte la "declaración" corresponde a la autoridad administrativa, es decir, a ella compete determinar que es aplicable la - causa de utilidad pública a la necesidad que afronta la sociedad, trami- tando el expediente respectivo con los estudios necesarios para demostrar que el bien que se requiere, es adecuado para tal objeto.

La jurisprudencia se ha manifestado sobre este tema de la siguiente manera:

"UTILIDAD PUBLICA.- AUTORIDAD COMPETENTE.- No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarlas, sino que es preciso además para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso.

Quinta Epoca:

Tomo XC, Pág. 321.- Ortega Pérez Isidro
 Tomo XC, Pág. 3093.- Santos Correa Lilia
 Tomo XC, Pág. 3093.- Morales de Drew Carlota
 Tomo XC, Pág. 3093.- Procel Esquivas Filiberto
 Tomo XC, Pág. 3093.- Torruco Corres Lilia". 51*

Es claro el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que no es suficiente que exista un motivo de utilidad pública, sino que la autoridad debe de tener la suficiente competencia para declararla.

La Corte ha completado lo anterior diciendo que deben aportarse pruebas que justifiquen la utilidad pública:

"UTILIDAD PUBLICA.- No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad, responsable lo afirme, en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad.

Quinta Epoca: Tomo XXVIII, . . . 2110.- Celis Aurelio." 52*

De lo contrario el particular podrá impugnar el decreto -- con la posibilidad de que se le otorgue la razón:

"EXPROPIACION.-

Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares solo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada

51* Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 3a. Parte, Segunda Sala, Edic. Mayo, S.C. de R.L., México, 1975, p. 660

52* Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 3a. Parte, Segunda Sala, Edic. Mayo, S.C. de R.L., México, 1975, p. 638

da, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, - sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación. Ahora bien, si un ayuntamiento se limita a afirmar, que según el dictámen de los regidores comisionados, era notoria la utilidad pública que concurría en el caso, porque se trataba de construir un mercado público y ampliar un jardín, lo que evidentemente beneficiaría a la población y favorecería a la salubridad pública, pero sin rendir ninguna prueba para acreditar ampliamente esa utilidad, y el quejoso ofreció y rindió diversas pruebas, entre ellas la de inspección ocular, mediante la que demostró fehacientemente, que ya existe un parque o jardín público, y que no había habido un aumento de población en general, y de población escolar, en particular, - lo suficientemente importante para justificar la expropiación de sus bienes en beneficio de la colectividad, para ampliar el jardín o construir un mercado, es de concluirse que no se justificó la existencia de una causa de utilidad pública, y el acuerdo expropiatorio dictado en tales condiciones, es anticonstitucional, por contradecir el mandamiento expreso del artículo 27 de la Constitución Federal.

Quinta Epoca: Tomo LXXIV, Pág. 840.- Cortés Alonso Leopoldo. 53*

Además es indispensable que las pruebas se basen en datos objetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias.

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.-

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el criterio de que para que la expropiación de bienes de propiedad privada se ajuste a los preceptos constitucionales, es necesario que las autoridades que la realicen comprueben la existencia de la causa de utilidad pública que la haga necesaria, siendo indispensable para ellos una prueba basada en datos objetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias, que de otra manera no se justifique la utilización, por parte del estado, del procedimiento extraordinario de expropiación para obtener los bienes que necesitan a efecto de satisfacer las necesidades colectivas (los bienes) que estan a su cargo, dicho --

53* Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 3a. Parte, Segunda Sala, Ediciones Mayo, S. C. de R.L. México, 1975, p. 639

criterio establece, como uno de los principales requisitos para que proceda la expropiación, que la utilidad pública quede demostrada, no bastando el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad". 54*

En complemento de lo anterior y hablando del procedimiento se complementa lo determinado por los artículos 3 y 4 de la Ley Federal de Expropiación con lo que estatuye la vigente Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 14 que a la letra ordena lo siguiente:

Artículo 14.- Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación.

En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el "Diario Oficial" de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de desarrollo Urbano y Ecología.

54* Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 3a. Parte, Segunda Sala, Ediciones Mayo, S.C. de R.L., México, 1975, p. 625

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

Quando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido -- afectados como consecuencia de la ejecución de obra hidráulica o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, el Gobierno Federal podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulte en - favor de aquéllos.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, la dependencia que corresponda, dará la intervención previa que compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conforme a esta Ley.

a) Cuando se requiera la declaratoria de Utilidad Pública por parte del Gobierno Federal corresponde a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad. Significa ésto que dependiendo de la materia objeto de ese acto administrativo, la Secretaría de Estado o del Departamento del Distrito Federal, realizarán los estudios correspondientes formando el expediente respectivo en el que se justificará la utili-

dad social a satisfacerse relacionando el bien objeto para tal efecto.

b) A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponderá determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; esto es obvio, en atención a que a esta Secretaría corresponde llevar el registro de los bienes de propiedad federal, así como intervenir en todos los actos de enajenación, destino, asignación, etc. de éstas.

c) A la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales corresponderá fijar el monto de la indemnización tal como se establece en la facultad expresa que le confiere el artículo 63 párrafo II de la misma Ley: "fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen: Ejidal o Comunal."

d) A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponderá determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación

Esta facultad se ha prestado a confusiones porque se ha querido relacionar con la expropiación en favor de particulares, sin embargo, existe el supuesto de que se expropie y se destinen los inmuebles objeto de este acto a organizaciones encargadas de solucionar necesidades de vivienda, órganos pertenecientes a la Administración Pública Federal quienes al darles ese fin con posterioridad tendrán que enajenar las unidades habitacionales que construyen reingresándoles las cantidades que hayan tenido que pagar por concepto de indemnización.

Es claro que este acto jurídico en ningún momento implica

expropiación en favor de particulares, sino que se han creado órganos paraestatales con esas atribuciones, resultando lógico ese proceder - tendiente a satisfacer necesidades de grupos determinados pero que en última instancia benefician a toda la colectividad.

Consideramos como muy afortunada la innovación contenida en la Ley General de Bienes Nacionales, al ordenarse que en casos' de expropiación "no será necesaria la expedición de una escritura y - se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación".

Esto ha venido a solucionar graves problemas prácticos' ya que con anterioridad a la adición de este ordenamiento, se tenía - que protocolizar la correspondiente escritura pública ante el notario del patrimonio nacional, acto éste que implicaba pérdida de tiempo y de numerario ya que era necesario pagar a cargo del Gobierno Federal' los impuestos por traslación de dominio, lo que originó graves irregularidades en el registro de la tenencia de la propiedad inmobiliaria' federal.

e) Posteriormente, es decir una vez que se encuentra -- integrado el expediente respectivo, deberá elaborarse el decreto correspondiente, el cual según lo establece el 2o. párrafo del Artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, "llevará siempre el re----frendo del titular de la Secretaría de Estado o del Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública así como el de la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Desarrollo - Urbano y Ecología", ésta obligación se complementa con lo dispuesto - en los Artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración' Pública Federal.

El artículo 12 indica que: "Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, proyectos, leyes, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República", al respecto queremos hacer patente la falla o aparente contradicción que encontramos entre lo que dispone el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales y el 4 de la Ley Federal de Expropiación, ya que este último dice en su primera parte:

"La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación" este artículo como se puede apreciar se refiere a un "acuerdo" expropiatorio, mientras que el primer artículo citado en su parte conducente se refiere a un decreto:" ...Desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

Creemos que el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales viene a enmendar el error de la Ley anterior, ya que analizando los actos expropiatorios hasta la fecha, encontramos que se han ordenado y hecho efectivos mediante un decreto, lo que está más acorde a la naturaleza de ese acto soberano de la Nación.

También el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene íntima vinculación con la obligación de las autoridades indicadas para refrendar el mencionado decreto, atendiendo al requisito constitucional para la validez del decreto: "los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República --

deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo y cuando se refieran a asuntos de competencia de dos o más secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas."

f) El siguiente paso del procedimiento expropiatorio se encuentra contenido también en el artículo 4 de la Ley Federal de Expropiación, que consiste en la notificación del decreto después de que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Existe la obligación para la autoridad expropiante de notificar personalmente a los interesados esa resolución y en caso de ignorarse el domicilio, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del "Decreto en el Diario Oficial de la Federación".

Desde nuestro punto de vista, los efectos de la notificación del decreto son:

1o.- Cumplir con el requisito legal establecido en la Ley correspondiente, permitiendo al particular perjudicado enterarse del acto de soberanía.

2o.- Iniciar el plazo a que se refiere el artículo 5o. de la Ley de la materia para interponer el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente en los 15 días siguientes

3o.- En caso de no interponerse el recurso citado o el juicio de amparo, el inicio del cómputo de los 5 años a que se refiere el artículo 9 de la Ley de la materia, si los bienes que han originado una expropiación, ocupación temporal, o limitación de dominio no fueron

destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva pudiendo -- entonces el afectado solicitar la REVERSION del bien que se trate o la - insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de domi-
nio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado a - propósito de la reversión, lo siguiente:

REVERSION DEL BIEN EN LA EXPROPIACION.- El artículo 9 de - la Ley de Expropiación establece que si los bienes que han originado una declaratoria respectiva de expropiación, ocupación temporal o de limita-
ción de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declarato-
ria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado
podrá reclamar la reversión del bien del que se trata o la insubsisten--
cia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho - de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para-
el cual fue expropiado. Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época,
Tomo XXVIII, página 21.

g) Como ya quedó indicado, el perjudicado por el acto ex--
propiatorio podrá interponer dentro de los 15 días siguientes el recurso
administrativo de revocación contra el decreto correspondiente. Este se-
interpondrá ante la autoridad del ramo que haya tramitado el expediente.
Con posterioridad a la resolución de ésta, siempre y cuando el fallo haya
sido contrario a las pretensiones del recurrente o si no se hubiese hecho
valer aquél, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología procederá a -

la ocupación administrativa del bien, es de notarse que al tenor del artículo 8 de la multicitada Ley Federal Expropiatoria procederá la ocupación inmediata de los bienes sin que la interposición del recurso de revocación suspenda la ocupación del bien en los casos a que se refieran las fracciones V, VI, y X, del artículo 4 de la Ley Federal de Expropiación.

h) Los artículos del 10 al 20 inclusive de la Ley se refieren a la indemnización requisito constitucional para que proceda la expropiación.

Por lo que se refiere a la determinación de su monto la constitución y este ordenamiento se refieren a dos supuestos.

1o.- Se basará la cantidad que como valor fiscal figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea porque el valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base.

2o.- El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Esto implica una sanción para aquellos que para evadir el pago del impuesto predial, por medio de subterfugios o aprovechando errores o la falta de actualización del valor catastral, siguen pagando cantidades inferiores a las que les corresponde cubrir, situación que les lleva a

recibir la indemnización con base al monto que ha servido de base para - su pago correspondiente.

Asimismo quedará a juicio pericial la impugnación de la indemnización solicitada por la autoridad para disminuir lo necesario por el demérito de las construcciones manifestadas, quedando al alcance del particular la acción para pedir el pago de las mejoras efectuadas en el bien objeto de ese acto administrativo.

Al respecto la Ley General de Bienes Nacionales ha introducido nuevas modalidades al pago de la indemnización, - como las siguientes:

la.) En los casos que señale este artículo, el - gobierno federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado. (art. 14 Párrafo -- III).

Es notoria la justicia social que se pretende en esta disposición en favor de persona de escasos recursos o que vivan de su trabajo, lo que representa un adelanto en la actua

lización de este requisito constitucional.

2a) Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zona de riego, el gobierno federal podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulten en favor de aquéllos.

En cuanto al procedimiento para impugnar la indemnización se ha establecido el siguiente:

1o.) Se hará la consignación del monto de la indemnización al juez de distrito correspondiente.

2o.) El juez fijará posteriormente a la consignación el término de 3 días para que las partes designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en caso de rebeldía.

3o.) Asimismo se les prevendrá en el mismo acuerdo para que fijen un perito 3o. en discordia, el que en caso de rebeldía será nombrado por el juez.

Contra el acto del juez que haga la designación de peritos no procede ningún recurso ... además en caso de muerte, renuncia o incapacidad de alguno de los peritos se designará a otro en el plazo de 3 días.

4o.) Los honorarios de los peritos serán cubier

tos por cada parte y el tercero en discordia por ambas partes.

5o) El dictámen pericial deberá ser presentado dentro del plazo de 60 días, en caso de que estén estos de acuerdo sobre la fijación de las mejoras o del demérito, el Juez fijará el monto de la indemnización.

6o) En caso de inconformidad se llamará al tercero para que en un plazo que no debe exceder de 30 días reciba su dictámen. El Juez, presentado el dictámen resolverá dentro de los 10 días hábiles siguientes. Contra esa resolución no procederá recurso alguno.

7o) La última parte del artículo 17 en lo que se refiere al otorgamiento de la escritura ha sido derogada por lo que manifestamos anteriormente en relación al artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que el decreto correspondiente hará las veces de la escritura pública desde la fecha en que se firme éste.

8o) La autoridad fijará la forma y los plazos en que debe ser pagada la indemnización aclarando que conforme al mencionado artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto esa función, previo el monto que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, cuyo pago no deberá abarcar un término mayor de 10 años.

CAPITULO V

LA FIGURA DE LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

- a) LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- b) LEY FEDERAL DE LA VIVIENDA
- c) LEY DE INVENCIONES Y MARCAS
- d) LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION
- e) LEY DE SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA.

CAPITULO V.

LA FIGURA DE LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

En este capítulo realizaremos un análisis de diversas causas de utilidad pública contenidas en algunas leyes administrativas, las cuales no se comprenden en el artículo 10. de la Ley Federal de Expropiación, pero que seguirán los mismos principios de ese ordenamiento tal y como se desprende de su fracción XII que dispone que son causas de utilidad pública. "Los demás casos previstos por Leyes Especiales".

1.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de 1978, sufrió diversas reformas y adiciones, mismas que aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de diciembre de 1983.

El artículo 18 de esta ley establece que corresponde "al Departamento del Distrito Federal, determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al ejecutivo la expedición del correspondiente decreto de expropiación u ocupación, en los términos del artículo 27 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación (fracción XII)".

Del contenido de este numeral se desprende que es competencia del jefe del departamento del Distrito Federal determinar las causas de utilidad pública, lo que consideramos lleva implícito un error o falta

de técnica jurídica, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 fracción VI, párrafo segundo, corresponde al poder legislativo a nivel federal y local, determinar las causas de utilidad pública:

"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 "es falso que corresponda al Departamento del Distrito Federal determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación total o parcial de bienes", ya que realmente a esta autoridad administrativa corresponde la declaración de ello, más no su determinación, por que como actualmente se encuentra estipulado en la ley de referencia, se está usurpando una facultad del legislativo por lo que desde este momento proponemos se modifique la palabra determinar por declarar.

Lo anterior se apoya en el contenido del artículo 20 de la ley federal de expropiación, local para el Distrito Federal, y que utiliza el mismo término:

Art. 20.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo lo., 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.

El artículo 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que "la declaración oficial de que

de técnica jurídica, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 fracción VI, párrafo segundo, corresponde al Poder Legislativo a nivel federal y local, determinar las causas de utilidad pública:

"Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinaran 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. . . ." es falso que corresponda al Departamento del Distrito Federal determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación total o parcial de bienes, ya que realmente a esta autoridad administrativa corresponde la declaración de ello, mas no su determinación, por que como actualmente se encuentra estipulado en la Ley de referencia, se esta usurpando una facultad del legislativo por lo que desde este momento proponemos se modifique la palabra determinar por declarar.

Lo anterior se apoya en el contenido del artículo 20 de la Ley Federal de Expropiación, de competencia local para el Distrito Federal, que utiliza el mismo término:

Art. 20.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 10., 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.

El párrafo segundo del artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que "la declaración oficial de que

determinada actividad constituye un servicio público, implica que la --
prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federe--
ral podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre -
u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación -
del servicio.

Encontramos que es causa de utilidad pública en el ámbito
del Distrito Federal, la prestación de los servicios públicos por lo que
los bienes del expediente respectivo, tramitado por esta propia dependen
cia que se consideren indispensables para ese objeto podrán ser expropiados
con fundamento en lo antes expuesto; tal como sucedió en el caso de--
las expropiaciones de diversos predios para la construcción de instala--
ciones necesarias para el funcionamiento del Sistema de Transporte Colecti
vo (Metro), o de los que fueron expropiados para la construcción de --
Ejes Viales.

b) Las causas de Utilidad Pública en la Ley Federal de Vivienda.

La recientemente publicada Ley Federal de Vivienda (Diario Oficial del día 7 de Febrero de 1984), se refiere en el artículo 19 a es te rubro al establecer: Artículo 19.- Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas Territoriales destinadas a fines habi tacionales".

En consecuencia el Ejecutivo Federal por conducto de la Se cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología podrá declarar la expropiación de los bienes que considere oportuna para la construcción de viviendas - destinadas a satisfacer los requerimientos de las clases más necesitadas, constituyendo lo que se ha venido definiendo como casas de interés social en el entendido de su objetivo general expuesto en el primer párrafo de su artículo 1o. de esta Ley Reglamentaria del párrafo cuarto del artículo 4o. Constitucional que establece que: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa". Lo que consideramos un acierto, pero de difícil cumplimiento por la grave escasez de suelo urbano y por la grave crisis económica que vivimos en la actualidad, que repercute ampliamente en los presupuestos de egresos, de la federación y los estados, en los correspondientes planes sectoriales.

c) Las causas de Utilidad Pública en la Ley de Invenciones y Marcas.

La Ley de Invenciones y Marcas de 1976 que vino abrogar a la Ley de la Propiedad Industrial de 1942; que regula los derechos de -- los inventores, por medio de las patentes de invención y de mejoras, los derechos sobre las marcas de productos y de servicios, los nombres y avi sos comerciales, dibujos industriales, etc., también contiene causas de utilidad pública, tal y como es el caso de los artículos 56, 63 y 64.

Art. 56.- Por causas de salud pública, defensa nacional ó cualquier otra de interés público, la Secretaría de Industria y Comercio en cualquier tiempo, mediante declaración que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, de terminará que la explotación de ciertas patentes pueda ha cerse mediante el otorgamiento de licencias de utilidad pú blica.

Para el otorgamiento de estas licencias se procederá en los términos del artículo 52.

Estas licencias serán intransferibles.

Como se puede entender es un ejemplo claro de que el inte-rés público está sobre el individual, además de que esta Ley evolucionó- considerando a la propiedad industrial ya no como un derecho absoluto, - sino con sentido social. Lo que es aplicable al contenido de los siguien-tes artículos, aunque debe aclararse que hasta la fecha no se ha ejercita-do el derecho del Estado en estos supuestos.

Art. 63.- Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, de conformidad con lo que al respecto establece la Ley de Ex-propriación.

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

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

d) La Ley de Vías Generales de Comunicación y las causas de Utilidad Pública.

La Ley de Vías Generales de Comunicación declara que éstas son de utilidad pública, estableciendo los supuestos de producción y las bases que regularán la expropiación, en su artículo 21, que a la letra dice:

Art. 21.- Las vías generales de comunicación son de utilidad pública. En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones, a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de vías 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 o accesorios. La Expropiación se hará con arreglo a las bases siguientes:

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

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

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

Se desprende del contenido de este artículo que las vías generales de comunicación son de utilidad pública en consecuencia su construcción, establecimiento, reparación ó mejoramiento, sus servicios auxiliares y demás dependencias o accesorios participan de aquella.

La misma Ley determina su procedimiento el que debe ser complementado con lo que oportunamente indicamos al respecto.

El artículo mencionado faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a tramitar el expediente respectivo por sí misma, entendiendo la parte que se refiere "a solicitud de los interesados", como a aquellos a quienes podría beneficiar la vía de comunicación, ya que nunca se podrá expropiaren favor de un particular, por criterio debidamente expresado en criterio jurisprudencial.

La Secretaría de Comunicaciones podrá expropiar para construir alguna vía de comunicación en colaboración de los gobiernos estatales o municipales, por consiguiente declarará y fundará administrativamente ese acto unilateral en la inteligencia de que el decreto correspondiente lo expedirá el Ejecutivo Federal. Para ilustrar lo anterior, -- transcribimos la siguiente resolución:

Decreto por el que se declara de utilidad pública la construcción de la Línea Férrea México-Querétaro, Tramo Lechería - Teoloyucan, por lo que se decreta la expropiación a favor de la Federación de una superficie de 13,654.00 m², ubicada en el Municipio de Teoloyucan, Edo. de México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a lo dispuesto en los Artículos 27 párrafo segundo de la propia Constitución, lo. - fracción V, 2o'. 21 y 22 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; lo., 2o., 3o., 4o., 10, 19 y 20 de la Ley de Expropiación en relación con los Artículos 32, 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y,

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y con cargo a su presupuesto, está llevando a cabo la construcción de la línea férrea México-Querétaro, tramo Lechería-Teoloyucan, ubicado en el Municipio de Teoloyucan, Estado de México.

SEGUNDO.- Que la línea férrea de referencia es una vía general de comunicaciones siendo la utilidad pública la adquisición de los terrenos necesarios para su construcción, cuya área se encuentra delimitada en el plano de fecha junio de 1983, que está a disposición de los interesados en la Dirección General de Vías Férreas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

TERCERO.- Que para la atención de las necesidades de interés general que deben ser satisfechas preferentemente, el poder público está facultado para adquirir la superficie necesaria mediante la expropiación correspondiente, cubriendo la indemnización legal a las personas que acrediten ser propietarias de la misma, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO:

ARTICULO PRIMERO.- Se declara de utilidad pública la construcción de la línea férrea México-Querétaro, tramo Lechería -Teo-

loyucan, por lo que se decreta la expropiación, a favor de la Federación, de una superficie de 13,654.00 m², dividida en -- dos fracciones que se encuentran comprendidas entre los kms.- del 35+668.50 al 36+013.50 y del 36+199.36 al 36+671.00, ubicados en el Municipio de Teoloyucan, Estado de México, cuyos datos se localizan en los siguientes:

FRACCION .- Se inicia la afectación en el P.S.C.C.K.=35+668.50 El lindero en esta estación tiene una orientación N 82°00'W, continúa en curva izquierda de G= 0°15', ángulo de deflexión =1°04'00", ángulo de la curva circular = 0°19', R=4,587.668 m. T.S.T. = 72.668m., L.C.=25.333 m., delta de la espiral =0°22'30", longitud = 60.00 m., hasta llegar al P.T.K.= 35+672.67, continua en tangente con R.A.C. = N 14°37'W, y longitud de -- 133.01 m., hasta llegar al P.C.K. = 35+805.68, continúa en curva derecha de G = 0°15'00", ángulo de deflexión = 1°04', ángulo de la curva circular = 0°19'00", R = 4,587.660 m.; T.S.T. = 72.668 m.; L.C. = 25.333 m.; Delta de la espiral = 0°22'30", longitud igual 60.00 m.; hasta llegar al P.T.K. 35 + 951.313, continúa en tangente con R.A.C. = N = 14°37'W, y longitud de 62.187 m.; hasta llegar al P.S.T.K. 36 + 013.50, que es donde termina la afectación.

El lindero en esta estación tiene una orientación N 73°00, E.

FRACCION II.- Se inicia la afectación en el P.S.T.K. = 36 + 199.36. El lindero en esta estación tiene una orientación S60°30'W, continúa en tangente con R.A.C. = 14°37'W y longitud de 180.781 m.; hasta llegar al P.S.K. = 36 + 379.817, continúa en curva izquierda de G = 0°45', ángulo de deflexión =12°10', ángulo de la curva circular = 7°40', R = 1,527.888 m.; T.S.T. = 222.873 m.; L.C. = 204.444 m.; delta de la espiral = 2°15', - longitud = 120.000 m.; hasta llegar al P.S.C.K= 36,671.00, que es donde termina la afectación.

El ancho del derecho debía en toda la afectación es variable.

ARTICULO SEGUNDO.- La expropiación que se decreta de la superficie de 13,654.00 m², afectaba a la zona especificada incluye y hace objeto de la misma, las construcciones e instalaciones que se encuentren en los propios terrenos y que formen parte de ellos.

ARTICULO TERCERO.- El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tomará posesión de la superficie expropiada y la pondrá a disposición de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para destinarla a la referida obra.

ARTICULO CUATRO.- El Gobierno Federal por conducto de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijará el monto de las -

indemnizaciones que deban cubrirse en el caso en los términos de Ley, a los afectados que acrediten su legítimo derecho a las mismas.

ARTICULO QUINTO.- Una vez fijado el monto de las indemnizaciones y los términos de éstas, se procederá al pago de las mismas por conducto y con cargo al presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

ARTICULO SEXTO.- Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación y efectúese una segunda publicación para que surta efectos de notificación personal en los términos de artículo cuarto de la Ley de Expropiación.

T R A N S I T O R I O

UNICO.- Este Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 11 días del mes de Julio de mil novecientos ochenta y cuatro.- Miguel de la Madrid Hurtado.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuestos, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología; Marcelo Javelly Girard.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdez.- Rúbrica.

e) La Ley del Suministro de Energía Eléctrica.

La Ley del Suministro de Energía Eléctrica se refiere a esta figura en su artículo 23 que a la letra especifica:

Art. 23.- Para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen a la prestación del servicio público de Energía Eléctrica procederá, en su caso, previa declaración. De utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de los derechos de dominio. La Constitución de servidumbre se ajustará a las disposiciones del Código Civil del Orden Federal.

Cuando los inmuebles sean propiedad de la Federación de los Estados o Municipios, La Comisión Federal de Electricidad elevará las solicitudes que legalmente procedan.

Es preciso recordar que al tenor del artículo 28 Constitucional el suministro de energía eléctrica es una área estratégica a cargo del Gobierno Federal, y que corresponde realizar todas las actividades tendientes a cumplir con ese fin a la Comisión Federal de Electricidad, por lo que al tenor de este artículo "la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen a la prestación del servicio público de energía eléctrica procederá, en su caso previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de los derechos de dominio".

Lo que resulta a todas luces inteligible por ser un servicio público a cargo de un Organismo Descentralizado del Gobierno Federal.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La expropiación es el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la Ley, priva a algunas personas de su propiedad o posesión por una causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- 2.- Precisamente y en razón de esa utilidad pública es que el Estado actúa en la expropiación como ente soberano frente al particular por tanto esta relación se rige por el Derecho Público.
- 3.- La expropiación es un acto de soberanía encausado a la consecución del bien público temporal.
- 4.- No obstante la aparente claridad del concepto utilidad pública, la realidad jurídica ha demostrado que es un concepto difícil de determinar, tan es así que la propia Ley Federal de expropiación no define lo que debe entenderse por utilidad pública, enumerando en su Artículo Primero - un conjunto de actos tendientes a satisfacer la necesidad pública, a los que llama "Causas de Utilidad Pública".
- 5.- Esta enumeración que hace el Artículo Primero de la Ley - esta referida al párrafo 2o. del Artículo 27 Constitucional que establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse "Por Causa de Utilidad Pública", y mediante indemnización. Consideramos que la disposición Constitucional -

entiende POR CAUSA, LA CAUSA DE LA EXPROPIACION, ES DECIR, LA UTILIDAD PUBLICA, mientras que la Ley entiende' lo contrario, ésto es, POR CAUSA entiende LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA concepto distinto del pretendido por nuestra Ley Suprema.

6.- El concepto de utilidad pública debe comprender y entender la utilidad específica y concreta a cada situación' y sociedad en la que se pretende llevar a cabo, evitando en toda medida seguir un lineamiento general prestablecido como el que se observa en la Ley de la Materia, es decir que al realizarse la expropiación la utilidad' pública deberá haber sido examinada minuciosamente y -- aplicada acorde a las condiciones económicas, políticas y sociales del lugar en que se practique, por lo que ante una nueva necesidad pública surgirá una nueva causa' de utilidad pública.

7.- La indemnización es la manifestación que el Estado tiene para no dejar desamparados a los particulares que su fren la expropiación en beneficio de la colectividad, - ya que de no existir ésta, ello implicaría la existencia de la confiscación propia de un Estado arbitrario y tirano.

8.- El importe de la indemnización, si bien es cierto que - en la práctica se cubre con posterioridad a la expropiación que sufre el particular, también lo es que ésto se

debe a que si se estableciera un pago inmediato, el - Estado erogaría por este concepto grandes sumas de di-
nero las cuales en un momento dado podrían frenar el '
desarrollo o la conclusión de otros proyectos en bene-
ficio de la colectividad, es por ello que una vez fi-
jado el importe de la indemnización, el mismo se pue-
de pagar dentro del plazo de 10 años.

9.- La figura administrativa de la expropiación en la ac-
tualidad es aplicable tanto a bienes inmuebles, mue-
bles y aún derechos, sin embargo consideramos que del
texto Constitucional se desprende que se refiere a --
bienes inmuebles, por lo que proponemos se reforme el
artículo 27 para que expresamente se refiera esta ins-
titución a bienes muebles y derechos.

10.- La diferencia específica entre la Nacionalización y -
la expropiación radica en que mientras en la primera '
el acto administrativo se dirige a la apropiación por
parte del Estado de una rama de la industria o empre-
sas de importancia, la expropiación se refiere a la -
apropiación estatal de bienes inmuebles, o muebles y
derechos.

11.- Es conveniente que el Congreso de la Unión, expida --
una Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional '
en materia de nacionalización, con lo que se evitaría
el que el Estado tenga que recurrir a la expropiación
para regular actos de nacionalización y, además, de -

acuerdo con el sentido del párrafo 4o. del artículo 28 constitucional, también se evitaría la expedición de -- Leyes para cada una de las actividades que se conside-- ren dentro de las áreas estratégicas.

- 12.- La diferencia específica entre la requisición y la ex--propiación estriba en la finalidad, ya que la expropiación siempre se refiere a la transferencia de la propie--dad, situación que no se da en la requisición.
- 13.- Es necesario que se reglamente específicamente la requi--sición en tiempos de paz, evitando así la confusión que de ella se hace con la ocupación temporal a que se re--fiere la Ley de Expropiación.
- 14.- La expropiación debería decretarse después de un proce--dimiento sumario en el que la autoridad demostrará feh--cientemente la Utilidad Pública que reviste la causa -- que tiene para realizar dicha expropiación.
- 15.- Consideramos que el argumento de la Jurisprudencia que--señala que en materia de expropiación no rige la garan--tía de previa audiencia, carece de sentido lógico, ya - que de la interpretación del artículo 27 constitucional no se desprende que se suprima dicha garantía, ya que - de ser así, el legislador expresamente debió referirse

a ella, tal y como lo hizo en el artículo 33; a mayor abundamiento y en Derecho comparado citaremos que en la Constitución de Venezuela si se establece la expropiación mediante sentencia firme y pago de justa indemnización.

16.- El procedimiento expropiatorio ha sufrido notables modificaciones desde la publicación de la Ley Federal de Expropiación, razón por la cual se debe reformar ese cuerpo normativo para hacerla acorde con otros de su misma naturaleza como son la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que actualmente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología debe intervenir en cualquier expropiación que realice o declare la Administración Pública Federal, -- así como la Secretaría de Programación y Presupuesto.

17.- Es un gran acierto del Legislador, la posibilidad de -- que el Gobierno Federal cubra la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, entregando al afectado la diferencia de -- más que pudiera resultar en el valor de ambos bienes, -- con lo que se cumplen los postulados de Justicia social que debe tratar de obtener todo sistema jurídico.

18.- Consideramos erróneo el contenido del artículo 18 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, si estatuir que: "Al Departamento del Distrito Federal co-

responde determinar los casos en que sea de Utilidad Pública la expropiación de bienes", ya que es facultad exclusiva del Poder Legislativo determinar las causas de Utilidad Pública, mientras que al Ejecutivo corresponde declarar la Expropiación, por lo que debe reformarse este artículo para que se cambie el término determinar por declarar.

19.- En la Ley de Invenciones y Marcas se establece como causa de Utilidad Pública, la explotación de ciertas patentes de invención o mejoras de un invento, de las que -- por consiguiente se podrán otorgar licencias de Utilidad Pública, lo que representa una evolución del Derecho Mexicano, que acaba con la idea de considerar a la propiedad como un derecho absoluto para asignarle un sentido social, esperándose que la aplicación de esta medida a futuro, sea real y efectiva.

20.- La Ley Federal de Vivienda considera como causa de utilidad pública con un claro sentido social, la satisfacción apremiante de la habitación para las clases desprotegidas a fin de que se haga afectivo el derecho constitucional a disfrutar de vivienda digna y decorosa, lo que obviamente es un gran acierto que creemos logrará la regularización de la tenencia de la tierra, evitando la proliferación de asentamiento irregulares y la existencia de personas que lucran con las necesidades del pueblo, lo que implica graves flicitos que deben sancio

narse con las máximas penas que determine la Ley de la materia.

21.- Creemos imposible que todas las causas de utilidad pública para efectos expropiatorios se puedan contener en la Ley Federal de Expropiación, en virtud de que la sociedad al evolucionar, va determinando y exigiendo la satisfacción de nuevas necesidades colectivas, mismas que se generan en diversos campos especializados, lo que implica conocimientos técnicos que regulados en la Ley específica, podran eficientemente cumplir con sus objetivos, evitando la tramitación excesiva en el marco de la simplificación administrativa.

BIBLIOGRAFIA.

- ABELLA, Fermín. Manual de Expropiación Forzosa y Obras Públicas, Editorial Plaza-de la Villa, Madrid, 1879.
- ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México, 1981.
- ALVAREZ, Gendín Sabino. Expropiación Forzosa, Editorial-Reus, S.A., Madrid, 1928.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo IV, Editorial La Ley, S.A., Buenos - Aires, 1964.
- BURGOA, Orihuela Ignacio. Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- CANASI, José. Tratado Teórico Práctico de la - Expropiación Pública, Editora e- Impresora La Ley, S.A., Buenos - Aires, 1967.
- CRUZ, morales Carlos A. Los Artículos 14 y 16 Constitu-- cionales, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
- DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo, Tomo I y IV, Editorial Bibliográfica Ome- ba, Buenos Aires, 1969.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expropiación, Compañía Editorial de Revistas, S.A., México, 1939.
- FIORINI, Bartolome A. Manual de Derecho Administrativo Tomo I y II, Editorial La Ley, - S.A., Editora e Impresora, Bue-- nos Aires, 1968.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Edito--- rial Porrúa, S.A., México, 1944.
- GARCIA, Oviedo Carlos. Derecho Administrativo, Edito--- rial Librería General de Victo-- riano Juárez, Madrid, 1943.
- GARCIA, Valencia Antonio. Derecho de Propiedad, Editorial- Porrúa, S.A., México, 1961.

- GARZA, Servando J. Las Garantías Constitucionales - en el Derecho Tributario Mexicano, Editorial Cultura T.G., S.A., México, 1949.
- HELLER, Hermann. Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 262.
- KATZAROV, Konstantin. Teoría de la Nacionalización, -- (El Estado y la Propiedad), Traducción y Apéndice sobre el Derecho Mexicano por Héctor Cuadra - Moreno, Imprenta Universitaria, - México, 1963.
- NAVA, Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.
- NOVOA, Monreal Eduardo. Defensa de las Nacionalizaciones ante Tribunales Extranjeros, Imprenta Universitaria, UNAM, México, 1976.
- PALAVICINI, F. Felix. Historia de la Constitución de - 1917, Tomo II, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1938.
- PERA, Verdaguier Francisco. Expropiación Forzosa, Colección-Mereo, Barcelona, 1954.
- PEREZ, Moreno Alfonso. La Reversión en materia de Expropiación Forzosa, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1967.
- SERRA, Rojas Andres. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- TENA, Ramirez Felipe. Leyes Fundamentales de México, - Editorial Porrúa, S.A., México, - 1981.
- VEDIA, Agustín. Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Macchi, S.A., Buenos Aires, 1974.
- VILLAR, Romero José María. Derecho Procesal Administrativo, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944.
- VILLEGAS, Basabilbaso - Benjamín. Derecho Administrativo, Tomo IV, Tipográfica Editorial Argentinos S.A., Buenos Aires, 1956.

PUBLICACIONES.

- DIARIO DE LOS DEBATES Cámara de Senadores, 10o. Congreso
4o. Período, Abril a Mayo de 1882,
Imprenta del Gobierno Federal, To-
mo IV, México, 1886.
- DIARIO DE LOS DEBATES Cámara de Senadores, 11o. Congreso
1o. y 2o. Periodos, 1882-1883, Im-
prenta del Gobierno Federal, Tomo-
I, México, 1886.
- DIARIO DE LOS DEBATES Cámara de Senadores, 12o. Congreso
Constitucional, 1905-1906, Tipogra-
fía de la Oficina de Imprenta de -
Estampillas, México, 1910.
- DICCIONARIO DE LA REAL
ACADEMIA DE LA LENGUA
ESPAÑOLA. Editorial Espasa-Calpe, Madrid, --
1970.

LEGISLACION.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS Comprendida en el Tomo I, "Consti-
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. tución Política Mexicana", Edicio-
nes Andrade, S.A., México, 1984.
- LEY GENERAL DE BIENES Comprendida en el Tomo II, "Consti-
NACIONALES tución Política Mexicana". Edicio-
nes Andrade, S.A., México, 1984.
- LEY DE EXPROPIACION Comprendida en el Tomo III, "Consti-
tución Política Mexicana", Edi-
ciones Andrade, S.A., México, 1984
- LEY ORGANICA DEL DEPARTA- Comprendida en el Tomo Unico "Im-
MENTO DEL DISTRITO FEDERAL. puestos del Departamento del Dis-
trito Federal", Ediciones Andrade,
S.A., México, 1984.
- LEY DE VIAS GENERALES DE Editorial Porrúa, S.A., México, --
COMUNICACION. 1984.
- LEY DE INVENCIONES Y MARCAS Comprendida en el Tomo Unico "Le-
gislación sobre Propiedad Indus- -
trial", Ediciones Andrade, S.A., -
México, 1984.
- LEY DE SUMINISTRO DE ENERGIA Editorial Porrúa, S.A., México, --
ELECTRICA. 1984.