



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

**LA NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE
REVERSION DE BIENES EXPROPIADOS.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
ROSA MARGARITA LLONGUERAS ROMERO

MEXICO, D. F.,

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

| | PAG. |
|--------------------|------|
| INTRODUCCION | 1 |

CAPITULO PRIMERO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION Y DE LA REVER SION..... | 5 |
| 1.- EL DERECHO ROMANO..... | 6 |
| 2.- LA EXPROPIACION EN LA HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL..... | 10 |
| 3.- LA EXPROPIACION Y LA REVERSION EN EL DERECHO FRANCES.... | 13 |
| 4.- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO DEL SIGLO XIX.... | 16 |

CAPITULO SEGUNDO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| FUNDAMENTOS FILOSOFICO-JURIDICOS DE LA EXPROPIACION..... | 22 |
| 1.- TEORIAS JUSTIFICATIVAS DE LA EXPROPIACION..... | 23 |
| Opinión personal frente a estas teorías..... | 27 |
| 2.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA EXPROPIACION FORZOSA..... | 29 |
| a).- La causa de utilidad pública..... | 32 |
| b).- La idoneidad del objeto expropiado para satisfa cer la causa de utilidad pública..... | 40 |
| c).- El debido procedimiento expropiatorio..... | 41 |
| d).- La indemnización compensatoria..... | 44 |
| e).- Inscripción en el Registro Público de la Propie dad Federal y en el Local..... | 47 |
| f).- La realización o ejecución de la causa de utili dad pública..... | 48 |

CAPITULO TERCERO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE REVERSION DE BIENES EXPROPIADOS..... | 50 |
| 1.- CONCEPTO DE DERECHO DE REVERSION..... | 51 |
| 2.- REQUISITOS PARA REVERTIR..... | 56 |
| a).- Que la cosa expropiada no sea destinada al fin - que dió causa a la declaratoria de expropiación...56 | |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| b).- Que no se establezca el Servicio Público pre visto..... | 60 |
| c).- El transcurso en balde del término legal..... | 61 |
| d).- La declaración unilateral del beneficiario - de la expropiación..... | 62 |
| 3.- COMPUTO DEL PLAZO PARA REVERTIR..... | 63 |
| 4.- NATURALEZA DE LA ACCION QUE PRODUCE EL DERECHO DE REVERSION..... | 64 |

CAPITULO CUARTO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| EL EJERCICIO DE LA ACCION DE REVERSION.- ¿PROCESO O - PROCEDIMIENTO?..... | 72 |
| 1.- EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSION..... | 73 |
| 2.- LA INDEFINICION EN EL DERECHO MEXICANO VIGENTE..... | 74 |
| 3.- EL PROBLEMA DE LA VIA Y DE LA COMPETENCIA..... | 77 |
| a).- Jurisdicción Voluntaria Federal..... | 78 |
| b).- Juicio Ordinario Civil Federal..... | 79 |
| 4.- PROPUESTAS DE REGULACION DEL DERECHO DE REVERSION Y DEL MEDIO CORRECTO PARA HACERLO VALER..... | 82 |
| CONCLUSIONES..... | 88 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 93 |

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

Al proponerme efectuar este trabajo de tesis recepcional, he tratado de encontrar, a la luz de la legislación vigente, cuál es la naturaleza jurídica del derecho de reversión de bienes expropiados, así como la vía adecuada para hacerlo valer.

El problema fundamental respecto al tema del presente trabajo, es la indefinición de la ley y el hecho de que, en nuestra legislación vigente, sólo se encuentran dos normas que se refieren a este asunto, que son los artículos 9ª de la Ley de Expropiación y el 33 de la Ley General de Bienes Nacionales; por lo que es indudable que en sólo dos dispositivos legales no puede encontrarse respuesta a los tópicos que serán la tesis de mi tesis.

De ninguna manera pretendo la fatuidad de dar al problema solución definitiva, ya que es materia de acabados estudios que, desafortunadamente no se han realizado en nuestro País, aunado al hecho de que la jurisprudencia poco o nada ayuda a sentar criterios definitivos, y los autores de Derecho Administrativo tocan el tema muy superficialmente, y al referirse a los modos de adquisición de derecho público, concretamente, a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública.

No obstante estos obstáculos, el tema requiere ser analizado para invitar a los estudiosos del Derecho Administrativo, a que ahonden sus investigaciones y se pueda proponer una más amplia reglamentación de esta institución y el derecho a la reversión de bienes expropiados sea una realidad en la vida jurídica del país.

A nadie escapa el hecho de que la autoridad administrativa, tanto Federal como local, ha hecho uso frecuente y, a veces, excesivo de la facultad expropiatoria para la realización de fines de indudable utilidad pública, pero luego resulta que las obras que tuvo en mente no se realizan por falta de recursos monetarios suficientes, falta de previsión de diversos factores técnicos, climáticos, geográficos o de infraestructura necesaria, y las obras, o bien nunca se realizan, o se convierten en esqueletos de concreto que nunca o muy tardíamente prestan una utilidad a la sociedad.

Es esta realidad la que ha impulsado, en el mundo jurídico, la necesidad de crear una garantía adicional al merecido derecho a recibir una indemnización, en favor del particular afectado por un decreto expropiatorio. Ese derecho consiste en que se le reserve la posibilidad de recuperar el dominio privado de la cosa expropiada cuando ésta o una parte sobrante de la misma no sea aplicada precisamente a la realización de la causa de utilidad pública que motivó la afectación

de su patrimonio.

Toda la comunidad está interesada en preservar y regular este derecho, tanto en su carácter colectivo como individual, pues le preocupa, por una parte, que la satisfacción de las necesidades de interés público sea efectiva y oportuna y, por la otra parte, le inquieta que su propiedad privada -- quede expuesta a una posible afectación inútil o arbitraria -- que no producirá el beneficio para el cual fue destinada esa cosa.

Debo advertir que este trabajo no se refiere al procedimiento público de expropiación, aunque me referiré a él -- superficialmente, para precisar los elementos, naturaleza y -- efectos que influyen en el derecho de reversión.

El problema del derecho de reversión está latente -- en la realidad jurídica de México y especialmente en el Distrito Federal, debido a que todos sabemos que recientemente -- se ha verificado el tercer aniversario del decreto expropiatorio de inmuebles colapsados a causa del macrosismo ocurrido -- los días diecinueve y veinte de septiembre de mil novecientos ochenta y cinco. Y a nadie escapa que dicho acto expropiatorio incluyó diversos inmuebles que, extrañamente, no han sido siquiera ocupados, o bien empleados para objetos distintos de la construcción y dotación de viviendas para los damnificados

por ese meteoro.

Una última prevención al lector de este trabajo es en el sentido de que mi intención es la de desentrañar la naturaleza jurídica y la vía de ejercicio del derecho de reversión, a la luz de la legislación mexicana vigente y de la doctrina administrativista a mi alcance, por lo que no me referiré a los sistemas jurídicos extranjeros, dado que el derecho de reversión se encuentra consagrado en nuestras normas administrativas, sólo que existe indefinición e imprecisión respecto a su naturaleza, causas, requisitos, defensa procesal y consecuencias, que es lo que medularmente trata este opúsculo monográfico.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION Y DE LA REVERSION.

- 1.- El Derecho Romano
- 2.- La expropiación en la historia del derecho español.
- 3.- La expropiación y la reversión en el derecho francés.
- 4.- La expropiación en el Derecho mexicano del siglo XIX.

1.- EL DERECHO ROMANO.

La existencia en el Derecho Romano de una idea clara sobre la expropiación forzosa, es una viva controversia entre los romanistas y entre quienes se han ocupado del tema. - Uno de los estudios más minuciosos e influyentes es el de SABBATINI, según el cual: "NON DEVE INFERIRSI CHE IL CONCETTO DELL'EXPROPRIATIONE PER PUBBLICA UTILITA FOSSE IGNOTO AL DIRITTO ROMANO." (1)

Por su parte, BONFANTE, en sus "INSTITUCIONES DE DERECHO ROMANO", 1929, hace las siguientes apreciaciones: "Debe excluirse en el Derecho Romano clásico la existencia de la expropiación por causa de utilidad pública. El potente desarrollo edilicio del Estado romano no es un argumento decisivo para admitirla, ya que una grande parte de las tierras estaba bajo el dominio, por lo menos eminente, del Estado." Pero el mismo Bonfante asegura que las cosas cambian en la época Romano-Helénica, entonces: "...la expropiación por causa de utilidad pública parece verdaderamente reconocida; dudoso es el carácter coactivo (si prescindimos de las causas de utilidad y de los abusos despóticos), pero es regulada la indemnización y declarada competente la Magistratura." (2)

1.-SABBATINI.-"COMMENTO ALLE LEGGI DE EXPROPRIAZIONI PER PUBBLICA UTILITA" Volúmen primo.- 1913.- Pág. 23.

2.- BONFANTE PIETRO.- "INSTITUCIONES DE DERECHO ROMANO".- Trad. de la 8a. edición Italiana por Bacci y Larrosa.- Editorial Reus, S.A.- Madrid, España.- Tomo I.- Pág. 238.

En virtud de que las teorías contrarias a la idea de la expropiación forzosa en el Derecho Romano fueron perdiendo su consistencia, la doctrina más reciente se inclina a admitir sin contradicción alguna la presencia de esta institución en Roma; claro está que sobre la base de una pulcra distinción de épocas y erudita selección de fuentes.

La doctrina administrativa viene reconociendo esta tesis desde mediados del siglo pasado, considerando incuestionable la acogida en las leyes romanas de los sanos principios que consagran y sancionan el derecho de expropiación a favor del Estado, al lado del respeto debido a la propiedad privada y así lo afirma el tratadista español FERNANDEZ DE VELASCO, - quien encuentra contemplada a la institución en las leyes 50, 51 y 52 "De operibus publicis", del Código Teodosiano. (3)

Este mismo autor cita a otro estudioso llamado DE - MADRAZO, al que califica como pionero y creador del primer -- "MANUAL ESPAÑOL DE EXPROPIACION FORZOSA POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA", que vio la luz en 1861, y de quien transcribe la siguiente aclaración: "El pueblo romano, que absorbla toda la vida de levante y de occidente, el gran constructor de las sobervias vias militares, de esas calzadas, acueductos y puen--

3.- FERNANDEZ DE VELASCO.- "RESUMEN DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial Espasa Calpe, S.A.- (Colección Austral).- B. Aires, 1931.- Tomo II.- Pág. 262.

tes que, triunfando del tiempo, se levantan empolvados de entre los escombros y la devastación de los siglos y de las revoluciones, no pudo menos que dar cabida entre sus leyes a -- los sanos principios que consagran y sancionan el derecho de expropiación a favor del Estado, al lado del respeto debido a la propiedad privada. Así lo revelan las leyes 13, párrafo 2, FF. "Communia Praediorum"; y 14, del libro VIII. Título VI:... *si locus per quem viam...*, y así se deduce del comentario al Códex elaborado por el jurisconsulto Corvino, Libro VIII, Título XII". (4)

Si de las fuentes no ha podido extraerse mucho acerca de la existencia de precedentes del derecho de reversión, es porque, lógicamente, también existen dudas acerca de la regulación de la expropiación en el Derecho Romano. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta la dificultad de encuadrar en épocas tan remotas y con tan diversas circunstancias, las figuras jurídicas tal y como las conocemos en la actualidad.

Es indudable que el hombre reacciona con rebeldía -- ante una privación forzosa de su propiedad, aún cuando ésta -- se produzca en aras de la necesidad pública y si esta natural rebeldía la analizamos en el contexto de la idea absoluta y -- perpetua de la *propietas* que tenían los romanos, debe inducir

nos a pensar que, si en efecto existió la expropiación en este Derecho Romano, también debió existir un remedio procesal, a los que eran tan aficionados los romanos, para evitar, por lo menos, que se hiciera un uso arbitrario de la expropiación, burlando así la garantía de los propietarios.

Lo que me ha hecho pensar en la posible existencia de algunos precedentes del derecho de reversión en el Derecho Romano, es la característica de ese derecho en cuanto refleja una falta de flexibilidad respecto a la comunicabilidad de -- los patrimonios, es decir, presenta una rigidez excesiva en -- las limitaciones a la transmisión de los bienes inmuebles, ya que eran *res mancipi*; y se ve agravada esta característica, -- por la circunstancia de que uno de los sujetos de esta espe-- cial relación sea la autoridad, así como porque su sistema de compraventa consensual admitió libremente el pacto de *retro-- vendendo*.

2.- LA EXPROPIACION EN LA HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL.

Ni en el derecho visigodo ni en el Castellano existen antecedentes de la reversión expropiatoria, como tampoco hubo una regulación completa y sistemática de la expropiación. Como justificación de esta realidad, baste recordar las singulares características que revistió la propiedad en la época medieval y en la edad moderna. Sin embargo, es de destacarse que en el medioevo apareció una Ley visigoda al respecto, además de una incipiente regulación de la expropiación en Las Partidas; y en la modernidad, la presencia de circunstancias sociales, económicas y políticas que dieron nacimiento a las primeras leyes generales de expropiación forzosa.

En cuanto al derecho visigodo, se encuentra una interesante ley publicada por Rescenvinto en el Concilio VIII de Toledo, en el año 653, en cuya expresión de motivos se señala: "...en la serie de los tiempos precedentes, la avaricia de los príncipes se extendió fácil e inmoderadamente, expropiando a los pueblos y aumentando el censo de sus propios bienes, con el infortunio lleno de lágrimas de los súbditos." Y en consecuencia se dispuso que: "Ninguno de los reyes, por propio impulso o por cualesquiera coacciones o fuerzas, altere o haga que se alteren en su favor las escrituras de cualesquiera cosas que se deban a otro, de manera que pueda ser privado injustamente, contra su voluntad, del dominio de sus cosas."

El texto de esta disposición no deja de ser revelador, y aún cuando no se encamina directamente hacia la regulación de la expropiación, ni del derecho de reversión, sí apunta la inquietud acerca del problema, sobre todo dentro de las circunstancias sociológicas y políticas tan convulsas en que se debatía Europa en ese tiempo.

En cuanto al Derecho de Las Partidas, algunos autores han encontrado recogida la idea de la expropiación en la Ley 2, título 1^a, de la partida SEGUNDA, y en la Ley 31, título XVIII de la partida TERCERA; en las que se prevé que el Rey debería precisar: "...alguna heredad en que se auiesse a fazer castillo o torre o puente, o alguna cosa semejante destas que tornase a pro, o a amparamiento de todos, o de algún lugar señaladamente." Aunado a esta disposición, se reguló con detalle la "venditio coacta" por causa de religión o a consecuencia de una gran carestía (*ob causam publicae inopiae*).

De ahí en adelante, el derecho español produjo muy escasas innovaciones, salvo algunas normas aisladas de Carlos I, Felipe V y Fernando VI, sobre población de montes, que tocan el tema de la expropiación; y en la Novísima Recopilación se recibieron los principios de Las Partidas.

Fue hasta el 17 de julio de 1836, cuando se promul-

gó la primera ley específica sobre expropiación en España, de nominada: "LEY DE ENAGENACION (SIC) FORZOSA POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA", la cual tiene su soporte en la Constitución - de Cádiz de 1812, en cuyo artículo 172, parágrafo 10, se dispuso: "No puede el Rey tomar propiedad alguna de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o disfrute o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad pública, tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que, al mismo tiempo, sea indemnizado y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos."

Lo trascendente de esta primera Ley de Enagenación (sic) Forzosa de 1836, es que ya contempla el derecho de reversión en su artículo 9ª, en los siguientes términos: "En el caso de no ejecutarse la obra que dió lugar a la expropiación, si el gobierno o el empresario resolviesen deshacerse de todo o parte de la finca que se hubiese cedido, el respectivo dueño será preferido en igualdad de precio a otro cualquier comprador."

Como comentario a este análisis de la legislación - española sobre la expropiación, diré que la vigente Ley de Expropiación mexicana, no es más que una copia de aquella Ley - de Enagenación Forzosa que se promulgó en España un siglo antes, pero con más trampas para el particular afectado.

3.- LA EXPROPIACION Y LA REVERSION EN EL DERECHO FRANCES.

En el largo período de la evolución jurídica existente en Francia hasta la Revolución de 1789, no se encuentra una regulación completa y sistemática de la expropiación, y así lo destaca HAURIUO, quien afirma que, hasta el siglo XVII la expropiación tenía más parecido a la confiscación, debido a la ausencia de garantías para el afectado. (5)

Al respecto, MAYER (6), distingue tres épocas en la historia de la regulación de esta Institución, a saber: 1.- La del Regalismo o del *imperium* (despotismo); 2.- La del *ius politiac* (derecho de policía o regulación estatal del bien común); y 3.- La del Derecho Constitucional. "Sólo con esta última se inicia el imperio del Derecho en la institución expropiatoria."

En la Constitución francesa de 1791 se fija el principio expropiatorio en su artículo 17, según el cual: "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente, y bajo la condición

5.- HAURIUO, MAURICE.- PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF.- Editorial Ariel.- Barcelona, España.- 1971.- Pág. 798.

6.- MAYER, OTTO.- LE DROIT ADMINISTRATIF ALLEMAND.- Editorial Bibliográfica Argentina.- B. Aires.- 1958.- Pág. 280.

de una previa y justa indemnización."

La expresión: "...lo exija evidentemente...", causó múltiples y enconadas discusiones, para, finalmente, ser tomada como el punto de partida para justificar, a contrario sensu, la creación del llamado DERECHO DE REVERSION, sobre el cual se elaboró una progresiva regulación, en la Ley del 8 de marzo de 1810, a iniciativa de Napoleón.

Es a partir de esta Ley del 8 de marzo de 1810, --- cuando puede decirse que se marca el momento de "existencia" del DERECHO DE REVERSION, que nace con un acentuado carácter público en su esencia, debido a la intensa búsqueda de seguridad y garantías a los derechos de las personas, por los liberales franceses.

La Ley en comento acogió al Derecho de Reversión en su artículo 6^a, de la siguiente manera:

"Si los terrenos adquiridos para obras de utilidad pública no recibiesen esa aplicación, los antiguos propietarios o sus derechos habientes pueden pedir su devolución."

En resumen, debe decirse que los primeros antecedentes relativos a la regulación de la expropiación y, por ende, del correlativo DERECHO DE REVERSION, se encuentran ya incipientemente en el Derecho Romano, pero como una regulación --

sistemática y definida, la encontramos en el Derecho francés, desde marzo de 1810; por lo que es indudable que su tránsito hacia el Derecho Mexicano, fue casi instantáneo y directo.

4.- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO DEL SIGLO XIX.

Mucho se ha insistido en la franca influencia que - ejerció el Código de Napoleón en nuestra legislación privada y en la de otros muchos países. Otro conducto de transmisión de dicho Código hacia nuestra Patria, lo fue el Código Civil Español de 1851, cuyo proyecto elaboró Don Florencio García - Goyena, y del cual partió el ilustre Universitario Don Justo Sierra, para formular el primer proyecto de Código Civil Mexi- cano, mismo que, a su vez, fue revisado en 1861 por una comi- sión integrada por los Señores Licenciados Jesús Terán, José María Lacunza, Fernando Ramírez, Luis Méndez y Pedro Escudero y Echánove; este grupo de precursores, a pesar de la convulsa situación política y de guerra imperante en la época, debido a la ilusión conservadora de lograr un imperio encabezado por Maximiliano de Absburgo, no suspendieron su tarea creadora, y lograron publicar los libros I y II de ese Código. Las aporta- ciones de esa primera comisión, fueron tomadas por una segun- da formada en la restauración y que integraron, entre otros, los Licenciados Mariano Yáñez, José María Lafragua, Tiburcio Montiel, Rafael Dondé y Joaquín Egufá Liz; todos los cuales - culminaron esa histórica tarea, que vió la luz en el año de - 1870.

El Maestro Manuel Borja Soriano, de cuya obra se - han tomado los anteriores datos históricos, escribe que: "La exposición de motivos de este Código, hace saber que el mismo

se hizo tomando en cuenta los principios de Derecho Romano, la antigua legislación española, los Códigos de Francia, de Cerdeña, de Austria, de Holanda, de Portugal y otros, y los -- (fallidos) proyectos de Códigos formados en México y España."

(7)

En el mencionado Código Civil de 1870, se definió a la propiedad en el artículo 827, en el siguiente sentido:

"...Es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que fijan las leyes."

El artículo 871 del Código en comento, contenía una remembranza de la concepción romanística de la propiedad, al reconocer que tal institución es inviolable, pero se atenúa -- aquella idea de absolutez asentando enseguida que: ".,,podrá ser ocupada por causa de utilidad pública."

De lo antes expuesto, podemos concluir que ya en el Código Civil de 1870 existía contemplada la posibilidad de -- llegar a una expropiación en aras de un interés público.

EL CODIGO CIVIL DE 1884.- Como ya es sabido, resulta innecesario hacer una relación de las fuentes del Código Ci--

7.- BORJA SORIANO, MANUEL.- "TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES" .- Edito rial Porrúa, S.A.- México, D.F.- 9a. Edición .-1984.- Págs. 16 a 20.

vil de 1884. Pues casi es una reproducción del anterior, de 1870; no obstante, es bueno señalar que sus reformas fueron realizadas por una Comisión en la que fue Secretario el Licenciado Miguel S. Macedo.

En este último Código Civil de las postrimerías del siglo anterior, la definición del derecho de propiedad quedó ubicada en el artículo 729 y es una copia fiel de la que se contenía en el artículo 827 del Código de 1870, misma que ha quedado transcrita en párrafos anteriores. Pero para efectos de este estudio, es de gran importancia el texto del artículo 730 en el que también se hacía referencia a la inviolabilidad de la propiedad y, por primera vez en nuestra legislación, se mencionaba a la expropiación, la cual no podía tener lugar si no por causa de utilidad pública y PREVIA INDEMNIZACION.

Sobre este particular, es necesario anotar que ya en la Constitución de 1857 se reglamentaba esta institución en el artículo 27, pero debido al carácter de inviolabilidad con que se investía a la propiedad privada sólo admitía como excepción el caso de que el interés público demandara la expropiación y aún así, ésta sólo procedería PREVIA indemnización.

El citado artículo 27 de la Constitución Federal de 1857 no determinaba la autoridad competente para llevar a cabo la expropiación, ni los requisitos conforme a los cuales habría de verificarse. Así, la Carta Magna remitía a las disposiciones

de una ley reglamentaria. Por desgracia, esta ley no pudo expedirse debido a los constantes trastornos políticos de que con frecuencia era víctima nuestra nascente República, y en estas condiciones, el artículo 27 de esa Constitución se encontraba reglamentado en disposiciones aisladas de diversas y dispersas leyes secundarias.

El investigador Don Manuel Mateos Alarcón, en su obra "ESTUDIOS SOBRE EL CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL", encuentra los siguientes ejemplos:

"En 25 de diciembre de 1877, expidió el Congreso una ley autorizando al Ejecutivo para conceder permisos de establecimiento de líneas férreas en el Distrito Federal, con arreglo a las bases que señaló, entre ellas, cuatro que se refirieron a la expropiación por causa de utilidad pública".

"Esta ley sirvió de base para celebrar el contrato de la Compañía Nacional Constructora Mexicana, para la construcción de dos líneas de ferrocarril en cuanto se refiriere a la expropiación por causa de utilidad pública, con algunas modificaciones. Dicho contrato se promulgó con el carácter de ley el 13 de diciembre de 1880".

"Posteriormente en 30 de mayo de 1882, expidió el Congreso otra ley, facultando al Ayuntamiento de la Capital de la República para hacer la expropiación de aguas potables que

necesitara la Ciudad y la de los edificios que sean necesarios para el alineamiento de las calles, sujetándose estrictamente, entre tanto se expide la Ley Orgánica del artículo 27 de la -- Constitución, a las bases acordadas en la Ley de 13 de diciembre de 1880, para la Compañía Constructora Nacional Mexicana".

"Esta misma ley autorizó al Ejecutivo Federal, en su artículo segundo, para que, bajo las mismas bases, pueda expropiar a los particulares los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios para la construcción de caminos, ferrocarriles, aduanas, muelles, canales, telégrafos, rectificación de ríos, fortificaciones, diques, faros, almacenes y demás obras de pública utilidad que haga la administración, siempre que dichos terrenos, edificios, materiales y aguas no es--tén ya destinados a alguna obra de utilidad pública". (8)

Seguramente el lector ya advirtió que estas disposiciones son anteriores a la promulgación del Código Civil de -- 1884, pero he creído oportuno referirme a ellas al hacer el estudio del Código citado, debido a que, como ya dije con anterioridad, es una reproducción exacta del de 1870 y estas leyes o "bases" no son otra cosa que una reglamentación muy imperfecta del artículo 27 de la Constitución de 1857, en el cual se preveía una Ley Orgánica que lo reglamentara; misma que nunca pudo realizarse.

Hasta aquí, vemos lo que aconteció en nuestro País en el siglo XIX. respecto a esta institución del Derecho Administrativo. Por lo que hace al periodo revolucionario, es preciso apuntar que durante la rebelión armada se vivió un estado de inseguridad e ilegalidad derivado de la propia guerra civil imperante, y es de todos conocida la arbitrariedad sanguinaria y ambiciosa de algunos pseudo caudillos, quienes se apropiaron unilateralmente haciendas y bienes, bajo el pretexto de las "necesidades" de la guerra.

La promulgación de la Constitución carrancista, el cinco de febrero de 1917, no resolvió la problemática de esta institución, puesto que en su numeral 27, nuevamente se dejó en manos del legislador secundario o derivado, la facultad de legislar acerca de los lineamientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública.

Fue hasta la década de los 30's, cuando la relativa estabilidad social y política lograda por los gobiernos democráticos, hizo posible la elaboración de la primera LEY DE EXPROPIACION; pero esa Ley, que aún está vigente, tuvo una finalidad concreta: preparar el terreno para la gesta dignificadora de la soberanía mexicana, que fue la expropiación petrolera.

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTOS FILOSOFICO - JURIDICOS DE LA EXPROPIACION.

1.- TEORIAS JUSTIFICATIVAS DE LA EXPROPIACION

- a).- Teoría del dominio eminente.
- b).- Teoría de la extensión del dominio público.
- c).- Teoría de la limitación jurídica de la propiedad.
- d).- Teoría de la colisión entre el interés público y el particular.
- e).- Teoría del consentimiento presunto
- f).- Teoría de la condicionalidad.
- g).- Teoría teleológica de los fines del Estado.
- h).- Opinión personal frente a estas teorías.

2.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA EXPROPIACION FORZOSA.

- a).- La causa de utilidad pública.
- b).- La idoneidad del objeto expropiado para cumplir con esa utilidad pública.
- c).- El debido procedimiento expropiatorio.
- d).- La indemnización compensatoria.
- e).- Inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el local.
- f).- La realización o ejecución de la causa de utilidad pública en el plazo de cinco años.

1.- TEORIAS JUSTIFICATIVAS DE LA EXPROPIACION.

Numerosas han sido las tentativas para definir el fundamento de la expropiación y no es difícil afirmar que ninguna de las teorías enunciadas, en los diversos tiempos y doctrinas de los distintos países, han agotado el tema. En líneas generales pueden clasificarse las teorías en que se funda la expropiación de la siguiente manera:

a).- TEORIA DEL DOMINIO EMINENTE:

Cabe destacar que es la más difundida y ha resistido por más tiempo los ataques de la crítica. Expresiva, además, del absolutismo del derecho de propiedad, pretende que la expropiación comienza por formar parte de este conjunto de derechos especiales que, consolidándose en el poder del príncipe, termina por constituir la soberanía. El poder de quitar la propiedad privada, cuando el interés público lo exige es, entonces, reconocido como derecho de superioridad.

En consecuencia, este derecho de superioridad está sobre cualquier otro derecho, constituye un derecho eminente (*ius eminentis*) que referido a la propiedad, se denomina *dominium eminentis*. Originalmente el dominio eminente perteneció al príncipe, y le perteneció como comprendido en otro más amplio y general: el *ius eminentis*. Después ese derecho se transforma, adquiriendo un carácter político distinto; la potestad del príncipe es un principio de autoridad que pasa al Estado Cong

titucional, también como una facultad de *imperium*, la que se manifiesta en el ejercicio del poder de policía en sentido amplio: la expropiación pasa luego a formar parte de la categoría de los derechos de supremacía, por lo que se le despoja - entonces de lo que tenía de insólito; es así, más que la facultad de apoderarse de la propiedad, un simple *ius politiae*, cuando el poder público lo exige. Es decir, que el Estado expropia ejerciendo su soberanía o un derecho superior y exclusivo dentro de su propio territorio.

CRITICA:

Bielsa, autor argentino, replica esta teoría argumentando: "Nos parece difícil, a la verdad, conciliar el carácter jurídico de la expropiación - y como ella está organizada en el derecho positivo - con el concepto del dominio eminente. Y nos parece también inconveniente, hacer derivar el derecho de expropiar, del poder o facultad del DOMINIUM EMINENS, porque implicarla restringir o limitar la amplitud o esfera de aplicación de la expropiación por causa de utilidad pública, y aún más frente al mismo régimen vigente que no concede tal limitación." Un ilustrado tratadista italiano, agrega otras razones más para disminuir la solidez de la teoría, y dice que en las primeras etapas de la evolución jurídica y política, el vínculo del Estado con el territorio es comprendido como un verdadero dominio; pero, a medida que lentamente nos elevamos a una forma jurídica y política más alta del concepto del dominio, se pasa al concepto de la soberanía. Es es

pecialmente característica de la organización feudal, la confusión de la soberanía con la propiedad, y por consiguiente, el derecho público con el derecho privado; de ahí el Estado patrimonial. Esta fase fue superada con la constitución del Estado moderno, y sólo han quedado algunos vestigios en Inglaterra, donde aún perdura la idea feudal de que el Estado tenga una especie de dominio eminente sobre el territorio.

b).- TEORIA DE LA EXTENSION DEL DOMINIO PUBLICO;

Esta se funda, esencialmente, en la primitiva propiedad colectiva -la tribu, en el *allmend* en germania y en el *mir* en rusia-, o en una extensión del denominado DOMINIO PUBLICO DEL ESTADO.

c).- TEORIA DE LA LIMITACION JURIDICA DE LA PROPIEDAD;

Esta se estrella contra la réplica que frecuentemente se le ha esgrimido, de que, más que una explicación del fundamento y justificación del principio, es una consecuencia tan solo.

d).- TEORIA DE LA COLISION ENTRE EL INTERES PUBLICO Y EL PARTICULAR:

En el choque entre los intereses y derechos de los particulares, afectados a los títulos privados del dominio y los que ejerce el Estado, deben salir triunfantes los del Estado.

e).- TEORIA DEL CONSENTIMIENTO PRESUNTO:

SANTAMARIA DE PAREDES, conocido tratadista hispano, ha enunciado esta teoría de la expropiación que ha merecido - energicas discusiones y controversias. El Estado tiene esta--blecida en sus leyes la expropiación, arguye; luego, quien es ciudadano de ese Estado a él se acoge y de él se beneficia, - acepta implícitamente la limitación de su propiedad que supone la expropiación.

Según se advierte, esta teoría encaja en las de la "limitación jurídica de la propiedad" y de la "colisión entre el interés público y el particular", que hemos mencionado.

f).- TEORIA DE LA CONDICIONALIDAD:

Se denomina teoría Krausista -por el nombre de su - autor- o de la condicionalidad. Algunos bienes particulares, según ella, son medio indispensable para el cumplimiento de - los fines de interés general.

g).- TEORIA TELEOLOGICA DE LOS FINES DEL ESTADO:

La doctrina moderna, desechando las múltiples interpretaciones de filósofos y juristas, cree hallar, al fin, la justificación de los derechos del Estado a la expropiación, - sencillamente en los fines mismos del Estado, uno de los cuales es el de procurar a la sociedad el mayor bienestar. Y este objetivo no hallaría materialización posible, de no estar dotado aquél de la facultad de apropiarse -mediante una serie de recaudos previstos en la ley- de lo que, en determinadas -

circunstancias, es útil para lograr el bienestar de todos.

Esta orientación se ampara, perfectamente, en la -- evolución ininterrumpida de los fines del Estado moderno. Es evidente que tiene un fin de carácter permanente, esencialmente jurídico, y fines históricos, de orden físico, intelectual, moral y económico. Lo mismo, es evidente, que el Estado camina, cada día más de prisa, hacia un intervencionismo que haga eficaz la solidaridad de los ciudadanos.

Esta teoría de la solidaridad que a los hombres de la Revolución francesa les habría asustado, penetra ahora en los de espíritu más conservador y tradicionalista. Unos a título de caridad cristiana, otros de filantropía, y algunos en fin, por creerlo obligación de justicia, el hecho es que el Estado va aumentando su intromisión en todas las funciones, y tomando sobre sí muchas que antes no podían sospecharse.

h).- OPINION PERSONAL FRENTE A ESTAS TEORIAS:

De la lectura de las justificaciones intentadas para la expropiación, se encuentran como constantes coincidentes el que se trata de una transmisión forzada del dominio -- privado al dominio público, de cosas o derechos, y que esta actuación pública se justifica por una preeminencia del interés colectivo frente al privado.

Lo importante, para los fines de este trabajo, es -- determinar el cómo se consolida LA ADQUISICION DEL DOMINIO PUBLICO MEDIANTE LA EXPROPIACION, es decir, ha quedado precisa-

do que, para cumplir con sus fines, cualquier Estado moderno requiere retirar del dominio de los particulares esos bienes o derechos que le son indispensables para satisfacer las necesidades colectivas; pero, no es suficiente el que los Estados justifiquen el por qué tienen derecho a incorporar hacia su patrimonio estatal colectivo, esos bienes expropiados, y estas teorías adolecen de omisión, pues no señalan que el Estado expropiante debe cumplir con determinados requisitos para conseguir una definitiva extinción del derecho privado de propiedad y convertirlo en dominio público.

En mi personal opinión, el fundamento filosófico-jurídico de la facultad expropiatoria es el de LA REAL Y EFECTIVA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES COLECTIVAS, SIEMPRE Y CUANDO DICHA SATISFACCION ESTE ENCOMENDADA LEGALMENTE AL PROPIO ESTADO.

En otras palabras, las teorías antes enunciadas, sólo se preocupan por justificar una actuación coactiva del Estado, pero se olvidan de que tal régimen de excepción, requiere contar con garantías mínimas para los particulares, evitando así el uso arbitrario de esta facultad o derecho superior y exclusivo. Esta garantía sólo se encuentra en el DERECHO DE REVERSION.

Los anteriores criterios se justificarán en el siguiente punto de este Capítulo Segundo.

2.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA EXPROPIACION FORZOSA.

La historia de nuestra Patria siempre ha ido aparejada a la de la propiedad de la tierra, pues no puede decirse, aunque se quisiera, que México sea un País que dependa o haya dependido de sus industrias, porque ésto sería ir en contra de una triste realidad; antes bien, puede decirse que es en torno a la propiedad inmobiliaria donde se ha desarrollado la legislación del derecho privado. Inicialmente dentro de las concepciones iusnaturalistas del virreynato, continuando con el espíritu liberal de la independencia y la reforma, desembocando, por último, en la tendencia socializante que más o menos se refleja en el artículo 27 constitucional.

Es en torno a estas concepciones de ver a la propiedad cumpliendo con una función social, concomitante y paralelamente a su tradicional función individualista de acumulación de la riqueza, por lo que se justifican las múltiples restricciones y limitaciones que se le han impuesto; limitaciones que, casi exclusivamente, se aplican a la propiedad inmueble.

En este estado de cosas, es posible ver un silogismo muy interesante en la previsión contenida en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, es decir, por un lado, garantiza la propiedad privada, pero estableciendo diversas limitacio-

nes para la misma; por otro lado, esas mismas limitaciones -- constituyen una garantía para la sociedad de que un ejercicio abusivo de la propiedad privada no habrá de impedirle la satisfacción de sus necesidades ingentes.

Desde luego que este análisis de los elementos de -- la expropiación forzosa debe seguir el orden de la pirámide jerárquica de la legislación, cuyo basamento lo forma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por --- ello es pertinente iniciar este apartado con la exégesis del artículo 27 del ordenamiento supremo del País.

ARTICULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas -- comprendidas dentro de los límites del territorio -- nacional, corresponde originalmente 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 cau -- sa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, -- en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con -- objeto de hacer una distribución equitativa de la -- riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas

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

En refuerzo del fragmento de la norma constitucional transcrito, el Máximo Tribunal de la República ha precisado los elementos básicos de la expropiación en la siguiente tesis de Jurisprudencia:

"EXPROPIACION.- Para que la propiedad privada pueda expropiarse se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización.- El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA y MEDIANTE IN--

DEMUNIZACION, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías."

Quinta época.-

- 1.- Tomo III, Pág. 1180.- Olascoaga Vda. de Barbosa Francisca.
- 2.- Tomo IV, Pág. 78.- Vargas Viuda de Flores Enriqueta.
- 3.- Tomo VII, Pág. 696.- Colín Enedino.
- 4.- Tomo VIII, Pág. 508.- Pastor Moncada Vda, de -- Blanco Teodora.
- 5.- Tomo IX, Pág. 672.- Caso Vda. de Rivero Ramona.

Luego entonces, se encuentra demostrado el silogismo que planteo al inicio de este apartado, puesto que la garantía social prevista en el artículo en estudio consiste en LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, a la que debe supeditarse el derecho exclusivo, absoluto (?) y perpetuo de la propiedad privada, y la garantía individual consiste en que sólo y exclusivamente cuando lo exija una causa de utilidad pública podrá ser afectado ese derecho subjetivo por el Estado, aunado a -- que deberá pagarse la INDEMNIZACION correspondiente, al particular afectado.

Para dar un tratamiento sistemático al análisis de estos elementos, estudiaré uno por uno dichos elementos:

a).- LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.-

La expropiación, como ha quedado claro, ES UNO DE -
LOS MEDIOS ADQUISITIVOS QUE EL ESTADO EMPLEA PARA ALLEGARSE -
BIENES DEL DOMINIO PRIVADO, Y ESTAR EN CONDICIONES Y EN POSI-
BILIDAD DE ATENDER EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLI--
COS Y DEMAS FINES QUE CONSTITUCIONALMENTE SE LE ASIGNAN.

Esta es una figura jurídica que conceptualmente se
constituye en UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DERECHO PU--
BLICO, EN VIRTUD DEL CUAL EL ESTADO, EN FORMA UNILATERAL Y EN
EJERCICIO DE SU SOBERANIA, PROCEDE LEGALMENTE EN CONTRA DE UN
DETERMINADO PROPIETARIO O POSEEDOR, PROVOCANDO LA ADQUISICION
FORZADA O TRASPASO DE UN BIEN, CON APOYO EN UNA DECLARATORIA
DE UTILIDAD PUBLICA Y MEDIANTE UNA INDEMNIZACION.

En este sentido, el párrafo segundo de la fracción
VI del mismo artículo 27 de la Carta Magna, prevé que:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus
respectivas jurisdicciones, determinarán los casos
en que sea de utilidad pública la ocupación de la -
propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la
autoridad administrativa hará la declaración corres-
pondiente. El precio que se fijará como indemniza--
ción a la cosa expropiada, se basará en la cantidad
que como valor fiscal de ella figure en las oficinas
catastrales o recaudadoras ya sea que este valor ha
ya sido manifestado por el propietario o simplemen-
te aceptado por él de un modo tácito por haber paga-
do sus contribuciones con esta base. El exceso de -
valor o de 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 suje- to a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objeto cuyo - valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

El acto imperativo expropiatorio consiste fundamen- talmente en la supresión de los derechos de uso, disfrute y - disposición particulares de un bien, decretada por el Estado; ahora bien, para que este acto se ajuste estrictamente a nues- tro orden constitucional, se requiere que tenga como causa fi - nal la utilidad pública. El concepto referido a esta causa, - es eminentemente económico y social, y estriba, lógicamente, en que, para su actualización, exista una necesidad pública, ya sea ésta estatal, social o general, y que además sea perso- nalmente indeterminada.

Establecidos estos presupuestos indispensables de - la expropiación, estamos ya en posibilidades de entrar al es- tudio de las causas de utilidad pública.

El concepto de UTILIDAD PÚBLICA ha sido descrito -- por el emérito Andres Serra Rojas, de la siguiente manera: --
 " LA UTILIDAD PÚBLICA consiste en el derecho que tiene el Es- tado para satisfacer una necesidad colectiva." (9)

En virtud de que la anterior concepción involucra - la idea del Estado, encontramos que HECTOR GONZALEZ URIBE ha escrito que: "Ha sido clásico en la historia del pensamiento político considerar como fin propio del Estado EL BIEN COMÚN. Pero la teoría moderna del Estado ha tratado de precisar un poco más el concepto y ha hablado del "bien público" y del -- "interés general". La precisión es correcta porque la idea de un bien común puede aplicarse a cualquier colectividad, por pequeña que sea. En este sentido, hay bien común en la familia, en el municipio, en el sindicato, en la escuela, en la asociación civil, en el partido político. Pero ese fin común sigue siendo particular y restringido, porque se refiere únicamente a los asociados y muchas veces puede entrar en pugna con el de otros grupos de la misma sociedad. En cambio el --- bien que persigue el Estado es de toda la colectividad, por encima de los intereses individuales o de grupo y por ello se le puede llamar correctamente BIEN PÚBLICO O GENERAL."

" En cuanto a lo que debe atender el Estado para la realización del bien público...el Estado tiene a su cargo la universalidad de bienes y de servicios que requiere la población para alcanzar su bienestar y para el logro cabal de todas sus aspiraciones y objetivos." [10]

En mi criterio, las concepciones de Serra Rojas y de González Uribe tienen el defecto de ser demasiado extensas y ambigüas, ya que dejan al libre arbitrio de la autoridad el precisar cuándo es necesario satisfacer una necesidad colectiva.

Estoy más de acuerdo con el Doctor Gabino Fraga, el que precisa que, dejando sentado que la utilidad pública abarca tres causas específicas: 1.- La utilidad pública en sentido estricto, cuando el bien expropiado se destina directamente a la prestación de un servicio público; 2.- La utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y, mediante ella, a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad de un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afectan como entidad política o como entidad internacional.

Además de esta clasificación de las causas de utilidad pública, el Maestro Gabino Fraga destaca un elemento básico y fundamental -por tratarse de una institución de derecho público-, y que consiste en que, mediante la expropiación, se SATISFAGA UNA NECESIDAD QUE EL ESTADO ESTA OBLIGADO A ATENDER; lo cual abunda con las siguientes palabras: "...el concepto de utilidad pública debe definirse en relación con la noción

de las atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, CUANDO DICHA SATISFACCIÓN SE ENCUENTRE ENCOMENDADA AL ESTADO." (11)

Otra cuestión que ha creado serias controversias, - aún en el seno de nuestro Máximo Tribunal, es la interpretación que debe darse al párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, antes transcrito, sobre todo en lo que se refiere al siguiente fragmento: "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...". Al respecto existe la tendencia a buscar construir un criterio sobre lo que debe entenderse, en abstracto, por causa de utilidad pública, pues los tratadistas e incluso los Tribunales, no se resignan a que -- tales causas se establezcan casuísticamente y de acuerdo al criterio cambiante de los legisladores federales y/o locales en turno.

La solución de este conflicto parece haberse decidido en favor de esta tendencia antes apuntada, puesto que en la tesis 546, visible en la página 904 de la Jurisprudencia -

11.- FRAGA GABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1982.- Pág. 383.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917 - 1975, -- Segunda Sala, se expresa que las autoridades judiciales sí podrán examinar concretamente si el caso considerado como de -- utilidad pública resiste o no el análisis frente a la idea de que la satisfacción de la necesidad colectiva esté encomendada a la autoridad que considera esa causa como de utilidad pública.

Así las cosas, las causas de utilidad pública previstas en el artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación, -- no agotan todos los casos posibles ni significa que esa casuística taxativa sea inmutable.

Sólo en vía de ilustración al lector de este trabajo, transcribo ahora las causas de utilidad pública previstas en el artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación, promulgada el 23 de noviembre de 1936:

"ARTICULO 1º.- Se consideran de utilidad pública:

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de ofici--

nas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra - destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

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

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

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

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales,

b).- LA IDONEIDAD DEL OBJETO PARA SATISFACER LA CAUSA DE PÚBLICA UTILIDAD.

Precisamente en la Garantía constitucional que tutela la inviolabilidad de la propiedad privada, consagrada en el artículo 27 constitucional, segundo párrafo, y que consiste en que sólo ante una probada causa de utilidad pública podrá privarse al particular de sus bienes patrimoniales; de ello se desprende que la autoridad expropiante deberá acreditar los siguientes extremos:

a).- Que en el caso concreto, se actualiza la causa de utilidad pública prevista por el legislador ordinario.

b).- Que la necesidad colectiva y actual sólo puede satisfacerse mediante la expropiación de bienes propiedad de particulares, por no contar el erario público con bienes de su dominio que puedan ser destinados a dicha causa.

c).- Que precisamente con la expropiación de ese bien en concreto, se satisface la causa de utilidad pública.

d).- Que los debidos estudios técnicos y financieros acreditan que, al expropiarse ese bien concreto, se

realizará la causa de utilidad pública con mayor rapidez y eficacia y con menor costo para el erario.

Este requisito de la idoneidad de la cosa expropiada, se encuentra relacionado y derivado de la famosa causa de utilidad pública y, además, con un requisito previsto en la ley secundaria de la materia, al que me referiré más adelante y que consiste en la integración del EXPEDIENTE DE EXPROPIACION.

Es indudable que la expropiación constituye un régimen de excepción constitucional, en el que el particular ve restringidos muchos de sus derechos supremos, por lo que la autoridad expropiante debe ser, acaso más, cautelosa y respetuosa de los detalles más insignificantes, sobre todo de aquellos que vayan relacionados con el debido procedimiento, dado que en esta institución no opera la garantía de audiencia previa.

c).- EL DEBIDO PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO:

Se entiende por debido procedimiento expropiatorio, a la imperiosa necesidad de que la autoridad expropiante, al tramitar el expediente relacionado a cada expropiación, integre todos los elementos técnicos suficientes para acreditar, por un lado, la existencia de una causa de utilidad pública y

la necesidad del acto expropiatorio como único medio para satisfacer esa causa de utilidad pública, y por el otro lado, - la idoneidad del objeto a expropiar para aquel fin, además de todos los datos relativos a las características particulares de la cosa por expropiar, el nombre o nombres del o de los -- propietarios, EL DOMICILIO de éstos (me referiré a este asunto más adelante), la información relativa a los colindantes, datos de inscripción en el Registro Público de la propiedad - que corresponda a la ubicación de la cosa, en su caso, y ---- otros datos que puedan garantizar el cumplimiento de ese debido procedimiento.

El fundamento legal de este elemento del acto expropiatorio, se encuentra en el artículo 3º de la Ley de Expropiación Federal, en el cual se dispone:

ARTICULO 3º.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondiente, = TRAMITARA EL EXPEDIENTE DE EXPROPIACION, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

He aclarado que, por regla general, la actuación expropiatoria se realiza primordialmente sobre bienes inmuebles. Atendiendo a esa premisa, trataré de enlistar los elementos - que debe contener ese "EXPEDIENTE DE EXPROPIACION":

- a).- Plano de localización y descripción topográfica analítica debidamente autorizada;
- b).- Inventario de los bienes distintos a la tierra, que en los términos del artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, son considerados como bienes inmuebles;
- c).- Censo de los afectados (propietarios, poseedores derivados), que contengan los nombres y domicilios, y en su caso la manifestación y constancia de que se ignoran los mismos, para que una vez que --- acrediten por los medios idóneos su derecho, sean indemnizados;
- d).- Nombres y domicilios de los colindantes del inmueble a expropiar, para que en la forma y términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles se practiquen las Diligencias de Apeo y Deslinde a que se refieren los artículos 513, 514, 515, 516, 517 y demás relativos del ordenamiento legal citado.
- e).- Certificados de inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondientes a la ubicación del predio a expropiar, donde conste o no ins-

cripción a favor de persona alguna. Certificado éste que, en los términos previstos en los reglamentos de los registros públicos de la propiedad respectivos, pueden ser solicitados por cualquier persona;

f).- Certificado de inscripción (provisional) en el Registro Público de la Propiedad Federal; y

g).- Solicitar el avalúo de los bienes a expropiar, a la Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales.

Lo anterior es necesario llevarlo a cabo para estar en aptitud de cumplir cabalmente con la disposición constitucional citada y, además, con las normas secundarias que de ella emanan, así como con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis Jurisprudenciales y precedentes relacionados a las mismas, para obtener certeza, tanto en la causa de utilidad pública del acto expropiatorio, como en el cumplimiento en el pago indemnizatorio a los particulares con derecho al mismo.

d).- LA INDEMNIZACION COMPENSATORIA.

La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. Pero en materia de expropiación -señala ANDRES SERRA ROJAS-, "Es la suma en dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un

procedimiento de expropiación." (12)

El justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son procedimientos posteriores a la declaración de expropiación, de modo que no basta que exista esta última, sino que exista ese justiprecio e indemnización. Según un precedente aislado visible en el Tomo VIII, Página 1266. - de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La indemnización es una garantía constitucional y para que sea efectiva y llene su cometido, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto de ocupación, sí a raíz del mismo y de manera que permita al expropiado disfrutar de ella.

El artículo 19 de la Ley de Expropiación, establece que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada PASE A SU PATRIMONIO; precepto legal éste que no establece casuísticamente quién debe realizar el pago, infiriéndose por tal motivo que esa indemnización debe cubrirse por conducto de la Secretaría de Estado o gobierno Estatal correspondiente, que tramitó el expediente de expropiación, salvo que en la declaratoria se determine --

por competencia concurrente quién debe efectuarla.

Corresponde a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijar el monto de la indemnización; a la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinar el régimen de pago, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Bienes Nacionales.

La Ley de Expropiación sólo establece que la indemnización debe cubrirse en dinero, con base en la cantidad que como valor fiscal tenga la cosa expropiada; pero el citado artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, en su párrafo tercero, prevé que podrá cubrirse con bienes similares a los expropiados.

Según lo previsto en el artículo 11 de la Ley de Expropiación, cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al C. Juez correspondiente, lo que implica que el Estado puede hacerlo directamente. Además de cumplir con lo previsto en los artículos 2097, 2098 y demás relativos del Código Civil Para el Distrito Federal de aplicación supletoria en asuntos del orden Federal, aplicables en cuestiones de consignación.

Son muchas las discusiones que ha suscitado la indemnización que debe pagarse al afectado por un acto expropiatorio, sobre todo en lo que toca al momento en que debe reali-

zarse; pero, insistiendo en que este trabajo no tiene como tema medular a la facultad expropiatoria del Estado, me limito solamente a apuntar las características más trascendentales - de cada uno de los elementos que integran la institución de - la expropiación.

e).- INSCRIPCION EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL Y EN EL LOCAL QUE CORRESPONDE A LA UBICACION DE LA - COSA EXPROPIADA.

Solamente después de haber notificado al o los afectados el Decreto expropiatorio de que se trate, en los términos previstos en el artículo 4ª de la Ley de Expropiación, se deberá mandar inscribir, tanto en el Registro Público de la - Propiedad Federal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como en el Registro Público de la Propie-- dad correspondiente al lugar de ubicación de la cosa expropiada, tal y como se preve en los artículos 14, 85 fracciones I y VIII, 87, 88 y 89 de la Ley General de Bienes Nacionales y las disposiciones que sobre el Registro Público de la Propiedad sean vigentes en la localidad donde se encuentre la cosa expropiada.

Ambas inscripciones deberán contener:

- a).- La procedencia de los bienes;
- b).- Su naturaleza.

- c).- Ubicación y linderos;
- d).- El nombre del inmueble si lo tuviere;
- e).- Su valor;
- f).- Las servidumbres que reporte, tanto activas como pasivas; y
- g).- Los antecedentes registrales y las referencias con los expedientes respectivos.

f).- LA REALIZACION O EJECUCION DE LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA EN EL PLAZO DE CINCO AÑOS.

Este elemento constitutivo de la expropiación forzosa se desprende de lo previsto en el artículo 9ª de la Ley de Expropiación, cuyo texto reza:

ARTICULO 9ª.- SI LOS BIENES QUE HAN ORIGINADO UNA DECLARATORIA DE EXPROPIACION, DE OCUPACION TEMPORAL O DE LIMITACION DE DOMINIO NO FUEREN DESTINADOS AL FIN QUE DIO CAUSA A LA DECLARATORIA RESPECTIVA, DENTRO DEL TERMINO DE CINCO AÑOS, EL PROPIETARIO AFECTADO PODRA RECLAMAR LA REVERSION DEL BIEN DE QUE SE TRATE, O LA INSUBSISTENCIA DEL ACUERDO SOBRE OCUPACION TEMPORAL O LIMITACION DE DOMINIO.

Esta norma, en relación con el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley General de Bienes Nacionales, en el que se limita a dos años el plazo para los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible; --

son el fundamento para hacer exigible a la autoridad expro--
piante, la realización de la causa de utilidad pública en un
plazo máximo de cinco años.

En virtud de que estas dos normas son las únicas en
las que se contiene previsto el Derecho de Reversión en toda
la legislación mexicana, no me ocuparé más de ellos en este -
inciso, pues serán materia de un extenso análisis en los si--
guientes capítulos.

CAPITULO TERCERO.

CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA REVERSION DE - BIENES EXPROPIADOS.

1.- CONCEPTO DE DERECHO DE REVERSION.

2.- REQUISITOS PARA REVERTIR.

- a).- Que la cosa expropiada no sea destinada al fin que dió causa a la declaratoria.
- b).- Que no se ponga en operacion el Servicio Público previsto.
- c).- El transcurso en balde del término legal.
- d).- La declaración unilateral del beneficiario de la expropiación.

3.- COMPUTO DEL PLAZO PARA REVERTIR.

4.- NATURALEZA DE LA ACCION QUE PRODUCE EL DERECHO DE REVERSION.

1.- CONCEPTO DE DERECHO DE REVERSION.

De lo expuesto en los dos capítulos que preceden, - encontramos que la expropiación no es una venta forzosa, sino el ejercicio de una facultad pública destinada a hacer frente a la necesidad estatal de satisfacer una causa de utilidad pública.

Aún cuando no es una venta forzada, la expropiación es un modo de adquisición de dominio estatal sobre bienes y - derechos, y presupone una RELACION JURIDICA entre dos extremos o entes: el expropiante y el expropiado. Pero esa RELACION JURIDICA no deriva exclusivamente de la Ley, sino de la voluntad nacional que aspira a conseguir sus fines comunitarios, aún cuando para ello sea preciso sacrificar o afectar a la propiedad privada (Garantía social del artículo 27 constitucional); siendo evidente que toda la comunidad se ve involucrada en esta institución, pues está interesada en que se cumpla esa causa de utilidad pública en bien de todos y que no se cometan arbitrariedades de las que puede ser víctima cualquiera de sus miembros. (Garantía individual del artículo 27 constitucional).

También se ha visto que esta relación jurídica entre expropiante y expropiado genera, a cargo de la autoridad, una obligación concreta que consiste en LLEVAR A CABO LA OBRA O SERVICIO PREVISTOS COMO CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA JUSTIFICA

DORA DE LA EXPROPIACION; y la sanción al incumplimiento de esta obligación, es el derecho de reversión en favor del otro extremo de la relación, es decir, el derecho a la devolución del fundo expropiado no destinado a la causa expropiatoria,-- dentro del término establecido, hacia el propietario.

Resulta de gran interés la redacción del segundo párrafo del artículo 33 de la Ley General de Bienes Nacionales, pues inicia con las siguientes palabras:

"ARTICULO 33.-
 Los PROPIETARIOS que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años..."

Lo mismo ocurre en el caso del artículo 9ª de la Ley de Expropiación que, en su parte conducente, fue redactado de la siguiente manera:

"..., el PROPIETARIO afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, ..."

Aparentemente nos encontraríamos ante una grave contradicción frente a lo previsto en el artículo 14, segundo párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales:

"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."

¿ Qué es lo que sucede ?, pues la respuesta es muy sencilla: el derecho privado de propiedad NO QUEDA DESTRUIDO POR UN DECRETO DE EXPROPIACION, sino que es una limitación impuesta IURE IMPERII que va a cesar cuando decline la expropiación, ya sea por incumplimiento de la causa de utilidad pública, por transcurrir en balde el término establecido o por declaración expresa de la autoridad.

Por otra parte, la previsión del segundo párrafo -- del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, es correcta, ya que se incorpora la cosa expropiada al patrimonio nacional pero SIN EL TITULO DE DOMINIALIDAD. Ese título no le es necesario al Estado en virtud de su propiedad originaria; pero, al no obligar la norma a la elaboración de escritura alguna, permite al PROPIETARIO AFECTADO, ejercer su derecho a - demandar la inhabilitación de la adquisición sub modo llevada a cabo por el Estado mediante la facultad expropiatoria, precisamente por no haber cumplido con las cargas impuestas a dicha adquisición, dentro del plazo legal.

De lo anterior, surge mi definición de DERECHO DE -
REVERSION:

"NO ES OTRA COSA QUE UNA ESPECIFICACION DEL MISMO -
DERECHO DE PROPIEDAD, QUE SURGE CUANDO CESA LA CAU-
SA DE INTERES PUBLICO QUE HABIA TRANSFORMADO AL DE-
RECHO DE PROPIEDAD EN UNA INDEMNIZACION. CONSTITUYE

EL DERECHO DEL PARTICULAR AFECTADO POR UN ACTO EX-PROPIATORIO, DE DEMANDAR LA RECUPERACION DE LA ADQUISICION ESTATAL, AL NO HABERSE CUMPLIDO, DENTRO DEL PLAZO DE LEY, LA CARGA IMPUESTA A ESA ADQUISICION.

De acuerdo con este concepto, el derecho de reversión es un derecho público subjetivo, absoluto y real, y además de recuperación.

Afirmo que es un derecho público subjetivo, porque es una determinada situación de poder concedida a un particular respecto de una realidad que le rodea y porque queda a su arbitrio ejercitar o no este derecho. Y es de derecho público, porque según GARRIDO FALLA, " cuando el derecho subjetivo se refiere a una relación entre el Estado y un particular aparece el derecho público subjetivo " (13). Además de ello, el derecho de reversión nace de la ley y no del acto de la administración, no obstante que la administración pública goza de prerrogativas en su carácter de defensora del interés público.

Por otra parte, la distinción entre derechos subjetivos absolutos y relativos o entre derechos reales o de crédito, puede resolverse diciendo que el derecho de reversión es absoluto y real, porque el particular se está relacionando con la administración pública a través de una cosa concreta y específica, sobre la cual tiene un poder o "derecho", y la ca

13.- GARRIDO FALLA.- "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- Vol. I.- Madrid, 1958.- Pág. 338.

racterística de ser un derecho "real administrativo" deriva de que esa cosa concreta y específica se encuentra incorporada al Patrimonio Nacional, aunado a que el derecho de reversión permite reclamar aún la desafectación de ese bien a causa distinta a la prevista.

En cuanto a mi afirmación de que la propiedad privada no se destruye directamente por el decreto expropiatorio, es aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"EXPROPIACION, REVERSION, INTERES JURIDICO DEL AFECTADO PARA PROMOVER EL AMPARO.- Carece de justificación el sobrescimiento del inferior, porque aún --- cuando por virtud de la expropiación el bien expropiado salga del patrimonio del particular, tal hecho NO ANIQUILA TODO INTERES JURIDICO DEL AFECTADO, puesto que éste conserva, aparte del derecho a la indemnización correspondiente, por lo menos UNA LEGITIMA PRETENSION A QUE SE RESUELVA, por autoridad competente, SI TIENE O NO DERECHO A QUE SE LE RE---VIERTA EL BIEN EXPROPIADO, si éste no se destina a la finalidad de orden público que causó el acto expropiatorio, o sea, que precisamente por la razón de que alguien haya sido expropiado, es por lo que ese alguien tiene el INTERES JURIDICO DE EJERCITAR EL DERECHO A LA REVERSION, si además demuestra el hecho de que el bien expropiado no se destina a la finalidad que provocó el acto expropiatorio, o se sustrae de tal destino para dedicarlo a finalidades diversas."

Amparo en revisión 4819/48.- HERMANOS FERNANDEZ Y CIA. 5 de marzo de 1958.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: José Rivera.

2.- REQUISITOS PARA REVERTIR.

En el intento de definir la naturaleza jurídica del derecho de reversión, que antecede, dejé asentado que este derecho surge cuando la cosa expropiada no es destinada a la causa de utilidad pública prevista en el decreto correspondiente, o bien, cuando transcurre en balde el plazo previsto, o, finalmente, por declaración unilateral de la autoridad. Como estas causas o fuentes del derecho de reversión pueden combinarse entre sí, deben analizarse en forma individualizada.

a).- QUE LA COSA EXPROPIADA NO SEA DESTINADA AL FIN QUE DIO CAUSA A LA DECLARATORIA.

El artículo 9ª de la Ley de Expropiación, determina como causa de reversión el que los bienes que originan una declaratoria de expropiación no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria, y ésto debe entenderse como la inejecución de la obra, el no establecimiento del servicio. Se produce la "inejecución de la obra" cuando ésta no se lleva acabo definitivamente o bien, cuando no se realiza PRECISAMENTE la misma obra que se previó en el decreto expropiatorio, sino otra, por causas que no sean de fuerza mayor o de caso -

fortuito. (guerra, catastrofe, etc.)

Este supuesto no ofrece problema cuando se trata de una inactividad absoluta, es decir, cuando no se ha iniciado la obra. El problema reside en saber lo que la norma citada - de la Ley de Expropiación quiere decir, pues el término "FUERE DESTINADO" tiene implicaciones amplísimas, pudiendo entenderse que la obra debe terminarse o simplemente basta con que se proyecten los trabajos. Por ejemplo, ¿podría comprenderse como no ejecución de la obra el haberla "iniciado" y dejarla paralizada duraderamente?. La respuesta es sumamente difícil, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación utiliza el mismo vocabulario de la Ley, pero sin precisar qué debe entenderse por "FUERE DESTINADO". En mi criterio, el único precedente Jurisprudencial que trata de desentrañar el significado de esta frase, es el que aparece en la página 32 del tomo-69, Séptima Epoca, emitido por el Primer Tribunal Colegiado - en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a continuación transcribo:

"EXPROPIACION. DESPOSEIMIENTO IMPROCEDENTE TRANSCURRIDO EL PLAZO DE REVERSION.- Si el beneficiado con la expropiación no realiza en el término de cinco años el fin que dio causa a la expropiación, esta no puede producir el efecto que le es propio, y en tal supuesto sea que se haya o no entregado la posesión del inmueble correspondiente al beneficiado, - aquella ha de quedar sin efecto por virtud de la reversión, que no es otra cosa que el DERECHO QUE SE

OTORGA AL PARTICULAR AFECTADO PARA QUE VUELVA A SU PODER EL DOMINIO DEL INMUEBLE QUE SE LE AFECTÓ, cesando las consecuencias de la declaración expropiatoria. El transcurso del tiempo señalado otorga un derecho al particular para que pueda recobrar el inmueble de cuya propiedad se le privó, mediante una declaración que deje sin efecto la expropiación y haga volver a su patrimonio aquél bien. En tales condiciones, si no se ha privado al particular de la posesión de un inmueble cuya expropiación se decretó en su contra, y ha transcurrido el término de cinco años a que se refiere el artículo 9º de la Ley sobre la materia, toda vez que no podrá REALIZARSE la finalidad de la expropiación, sino hasta que se decida sobre el derecho de reversión, no resulta correcto que la autoridad proceda a tomar posesión del bien expropiado al transcurrir el término que la Ley señala para que se LLENE EL OBJETO de la expropiación, dado que a partir de la consumación de aquel plazo la expropiación debe en principio quedar sin efecto, y han de volver las cosas al estado que tenían antes del decreto respectivo, a virtud de la reversión que establece la Ley. Resulta por tanto fundada la afirmación en el sentido de que el artículo 9º de la Ley que se cita, establece un límite temporal de vigencia del decreto expropiatorio que impide que pueda procederse a privar del inmueble correspondiente al particular afectado, puesto que la expropiación se condicionó (?) a que se LLENARA SU OBJETO justamente en el término que establece ese precepto, el cual se consideró suficiente -- por el Legislador para que SE REALIZARA LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA que motivó la expropiación, todo -- sin perjuicio de lo que pueda resolverse en defini-

tiva sobre la reversión que soliciten los afectados."

De este precedente transcrito, encontramos que para los Magistrados el vocablo significa "REALIZAR" el fin que dió causa a la expropiación y que "LA EXPROPIACION LLENE SU OBJETO", así como "REALIZAR LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA", aunado a la interesantísima precisión de que el plazo de cinco años, "EL CUAL SE CONSIDERO SUFICIENTE POR EL LEGISLADOR PARA QUE SE REALIZARA LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA", independientemente de que el particular afectado haya sido o no desposeído de la cosa.

Es necesario proponer una reforma al artículo 9ª de la Ley de Expropiación, eliminando la palabra "DESTINADO", -- por ser ambigua y equívoca, ya que su etimología deriva del verbo latino *destinationis*, de la palabra *stino*, *stinas*, *stinare*, que significa elegir o proyectar, significando entonces, premeditación o proyecto; con lo que se demuestra que su empleo en el contexto de esta norma es incorrecto. Es preferible utilizar, en substitución de esta palabra, el término "EMPLEADOS", y la redacción que se propone quedará apuntada en la parte final de este trabajo.

Continuando con este examen de la causa del derecho de reversión, debe tenerse en cuenta la naturaleza misma de la obra. Si por sus dimensiones o características es difícil

precisar cuándo puede entenderse terminada, lo importante es que la autoridad demuestre la causa de la suspensión de los trabajos o la lentitud de su desarrollo.

Por lo que hace a la "identidad" de la obra, el incumplimiento de esta circunstancia hecha por tierra la vigencia del decreto expropiatorio, debido a la garantía constitucional respecto de la idoneidad de la cosa para satisfacer -- concretamente una determinada causa de utilidad pública, y si el objeto se destina a otro fin, para el cual no exista previamente una nueva declaración de utilidad pública, o se realiza una obra diferente, se burlaría este presupuesto trascendental de la expropiación misma.

b).- QUE NO SE ESTABLEZCA EL SERVICIO PUBLICO.

Esta causa de reversión coincide esencialmente con la anterior. Sin embargo, resulta diferente ejecutar una obra a establecer un servicio; diferencia que puede tener repercusiones jurídicas, pues implica la posibilidad de que, para establecer un servicio, deba ejecutarse una obra. En este caso la obra es un antecedente del establecimiento del servicio, - dando como resultado que la reversión pueda demandarse a propósito del antecedente (no realización de la obra previa), o del consecuente (no establecimiento del servicio); es decir, se puede demandar la reversión, tanto por la no ejecución de la obra previa, cuanto por la no puesta en operación del ser-

vicio público previsto.

c).- TRANSCURSO EN BALDE DEL TERMINO PREVISTO.

Como ya había anticipado, las causas de reversión - pueden entrelazarse; pero fundamentalmente es el término de - cinco años el que marca la pauta para dar nacimiento al derecho de reversión, pues el multicitado artículo 9ª de la Ley - de Expropiación emplea la frase: "DENTRO DEL TERMINO DE CINCO AÑOS", lo que significa que el expropiante o el beneficiario - de la expropiación puede llevar a cabo la causa de utilidad - pública durante todo el transcurso del plazo.

No obstante lo anterior, el plazo de cinco años pue de resultar intrascendente para el derecho de reversión, por ejemplo, cuando es evidente que la cosa expropiada está siendo empleada notoriamente para un objetivo muy distinto del - previsto en el decreto expropiatorio; o cuando la autoridad - declara unilateralmente que no se llevará a cabo la causa de utilidad pública, antes de que transcurra ese plazo.

Otro asunto interesante, que no está previsto en la Ley consiste en las "PARTES SOBRANTES", es decir, cuando al - ejecutarse la obra, resulta que no se empleó la totalidad del bien expropiado. Esta sería una causa derivada de reversión, ya que se parece a lo expresado respecto de la no ejecución - de la obra.

d).- LA DECLARACION UNILATERAL DE LA AUTORIDAD EXPROPIANTE.

Esta causa de reversión acontece cuando se produce la innecesariadad de los bienes expropiados para el fin que se determinó como causa de expropiación; para lo que es suficiente cualquier exteriorización o manifestación de la administración en el sentido de que toma la decisión de no ejecutar la obra, de no establecer el servicio, de no utilizar la totalidad del bien expropiado o de hacer desaparecer la afectación.

Con esto quiero decir que no es únicamente la inacción del expropiante lo que motiva el derecho de reversión, a pesar de que existe consagrado un plazo para culminar la causa de utilidad pública. Este problema no ha sido resuelto en nuestro derecho, porque no existe una norma que imponga a la administración pública el deber de precisar el momento en que deberá iniciarse y culminarse la obra o ponerse en operación el servicio que dió motivo a la expropiación.

Es frecuente que, al cambio sexenal de poderes, también cambien los programas gubernamentales, y al divulgarse los programas del nuevo Gobierno, se declare que una obra o plan de trabajo quedan cancelados indefinidamente, por razones de conveniencia. En los últimos tiempos, la inestabilidad económica imperante en el País ha dado motivo para que la ad-

ministración pública realice "recortes presupuestales", muchos de ellos cancelando programas u obras que fueron causa de expropiaciones. Es por ello que estimo conveniente señalar como causa de reversión a la manifestación unilateral de la administración pública de que el bien expropiado ya no será empleado en la causa de utilidad pública prevista en el decreto respectivo, independientemente de que haya o no transcurrido el plazo de cinco años.

3.- COMPUTO DEL PLAZO PARA REVERTIR.

Ha quedado claro que el transcurso del plazo de cinco años sin que se ejecute la obra o sin que se establezca el servicio, determina *ipso facto* la producción de una causa de reversión. El problema reside en precisar el momento en que se inicia el cómputo de ese plazo. La indefinición de las disposiciones aplicables hace pensar que este plazo debe computarse a partir de que el bien expropiado pase a formar parte del patrimonio nacional, momento que acontece por efectos de la mera publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, según se dispone en el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales; y tomando en cuenta el precedente jurisprudencial que transcribí en el inciso a) del punto dos de este capítulo, en el que se precisa que el derecho de reversión es independiente de la ocupación o desposeimiento de la cosa expropiada.

Ahora bien, debe tomarse en cuenta el hecho de que el particular tiene a su alcance diversos medios de defensa - que producen el efecto de suspender la ocupación del bien, como son: el recurso de revocación previsto en el artículo 5^a de la Ley de Expropiación y el Amparo Administrativo con suspensión. (ARTICULOS 7 y 8 de la Ley de Expropiación, a contrario sensu)

En estos casos surge una incógnita, pues ha sido la actuación del particular la que impide que el bien expropiado quede a disposición de quien debe llevar a cabo la causa de utilidad pública. Es indudable que en estos eventos el plazo para revertir debe computarse a partir del momento en que, -- agotadas todas las instancias intentables, queden los bienes a disposición del expropiante en forma definitiva.

4.- NATURALEZA DE LA ACCION QUE PRODUCE EL DERECHO DE REVER-- SION.

Al intentar el concepto de derecho de reversión, -- precisé que se trata de un derecho subjetivo público, real ab soluto y de recuperación; clasificación que nos lleva a consi derar que la sanción de este derecho constituye una acción -- *rei persecuendae causa*, de las que han sido definidas por --- FAUSTINO GUTIERREZ - ALVIZ, como : "*las acciones reipersecuto* rias, son aquellas por las que el demandante sólo pretende -- reintegrar a su patrimonio una cosa o un valor que no tiene,

sin procurarse un enriquecimiento." (14).

Con base en este criterio, el derecho de reversión proporciona a su titular una acción real sobre una cosa determinada, a la que tiene derecho directa e inmediatamente, por previsión de la ley administrativa y que surge en el momento en que se actualiza una de las causas de reversión que ya han sido analizadas.

Desde luego que es indispensable determinar cuál es el evento jurídico y no fáctico que da nacimiento a esta acción.

También al apuntar el concepto de derecho de reversión, destaqué que éste surge en virtud del incumplimiento de la carga impuesta a la adquisición del Estado respecto del bien expropiado.

Es éste el momento oportuno para justificar este criterio, puesto que es evidente que la reversión produce efectos *ex nunc*, es decir, no ataca la validez originaria de la expropiación realizada, no anula la expropiación, sino que produce una cesación de sus efectos, mediante una retransmisión en sentido contrario, de las cosas.

Existe un autor llamado D'Alessio, que explica esta readquisición en virtud de una condición resolutoria mixta, -

apuntando las siguientes condiciones: "A esta condición no se opone el hecho de que, por la expropiación, la propiedad pase al patrimonio del expropiante, al tiempo que, para el expropiado se produce una especificación y conversión de su derecho (indemnización y derecho de reversión). Tampoco es obstáculo la existencia de esa condición resolutoria mixta para -- que la relación jurídica expropiatoria produzca sus efectos propios. Y que no se trata de una condición netamente potestativa que requiera exclusivamente la voluntad del titular del derecho, esto es: DIPENDENTE AD UN TEMPO DELLA VOLONTA DI UNA DELLE PARTI CONTRAENTI E DAL CASO." (15).

Estimo que esta condición resolutoria mixta queda implícita en todo caso de expropiación, porque si la cosa salió de la propiedad del expropiado, no fue por un acuerdo de voluntades o consentimiento del expropiado, sino por voluntad unilateral e imperiosa del expropiante, por lo que --según este autor--, la readquisición de la propiedad se da porque ha cesado la causa legal que motivó la pérdida del dominio.

CASTAN TOBERNAS, cita una Sentencia del Tribunal Supremo de España del 9 de junio de 1933, en cuya parte conducente se expresa: "...derecho de reversión, que si bien se repara, no viene a ser otra cosa que una CONDICION RESOLUTORIA creada por la ley y por la ley impuesta, previo el cumplimien

15.- D'ALESSIO, FEDERICO.- "DIRITTO E COMPETENZA IN MATERIA DI RETROCESSIONE DE BENI PER CAUSA DE UTILITA PUBBLICA". Revista di diritto pubblico, 1944, Tomo II, Págs. 387 ys.

to de los trámites y preceptos reglamentarios..."; para precisar esta idea, el mismo autor cita la sentencia del 21 de junio de 1932, emitida por el mismo Tribunal, en la que se establece: "La condición en sentido OBJETIVO es un evento futuro e incierto del que depende el nacimiento o la resolución de una RELACION JURIDICA determinante de derechos y obligaciones, y en su sentido SUBJETIVO consiste en la deseada subordinación de la eficacia del negocio a la realización de tal acontecimiento."

En este sentido subjetivo, el derecho de reversión ajusta legalmente a la adquisición expropiatoria. La duda surge en cuanto a su sentido objetivo, es decir, cuál sería el evento que la actualiza, los hechos que facultan al titular para ejercer el derecho de reversión. Puede ser la no ejecución de la causa de utilidad pública o bien el ejercicio exitoso de ese derecho, o su no ejercicio.

Conforme a este criterio, el expropiante que no cumple con la causa de expropiación, no puede disponer libremente de la cosa, sino cuando no se pida la reversión dentro del plazo legal (dos años después de los primeros cinco) y la expropiación se consolida y surte plena eficacia sólo por el cumplimiento exacto de la causa de utilidad pública.

LA REVERSION COMO TERMINO RESOLUTORIO.- Sobre la base del artículo 9ª de la Ley de Expropiación vigente, pudiera

pensarse que la adquisición expropiatoria, por parte de la administración pública, se hace sometida a un término resolutorio, cuya llegada determina el nacimiento del derecho de reversión. Incluso, esta idea tiene a su favor la circunstancia de que el término no produce efectos retroactivos en ningún caso, como sí sucede con la condición resolutoria, lo que constituye la principal crítica a la idea de Castán Tobeñas, porque la reversión solamente da derecho a la devolución del bien expropiado y no a una *in integrum restitutio* retroactiva.

EL MODO O CARGA IMPUESTO A LA ADQUISICION EXPROPIATORIA.- La administración pública expropiante, o más exactamente, el beneficiario de la expropiación, -independientemente de que sea o no la autoridad- adquiere el pleno dominio -- *sub modo*, porque obtiene la cosa expropiada con el gravámen de realizar materialmente el fin que dio causa a la expropiación, y en caso de incumplimiento se revocaría esa adquisición, porque nace el derecho de reversión.

Para OTTO MAYER, el Estado, por la expropiación, no adquiere libre de gravámenes las cosas y señala que esta adquisición expropiatoria es: "...una institución del derecho público cuyos efectos pertenecen al DERECHO CIVIL. El Estado expropia y permanece en el terreno del derecho público; pero la propiedad se la entrega al fisco (patrimonio nacional), quien

adquiere como persona moral de derecho civil, exactamente como sucede cuando expropia en beneficio del Municipio o del empresario concesionario, (EJEM.: INFONAVIT, PEMEX, CAMINOS Y -- PUEENTES FEDERALES, ETC.). Cuando la expropiación llega a su -- término, comienza un nuevo período que puede hacer aparecer al Estado como propietario según el derecho civil; en general se rá así. Pero no es la expropiación la que producirá efectos ; conforme al derecho civil, SINO LA SITUACIÓN QUE ELLA HA CREA DO SERA TAL QUE EL DERECHO CIVIL RESULTARA APLICABLE A LAS RE LACIONES ULTERIORES QUE PUEDAN SURGIR." (16).

Esta idea de MAYER es aplicable en el caso previsto en la fracción VIII del artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales, que cuenta con la siguiente redacción:

ARTICULO 3°.- "Son bienes de dominio privado:
VIII.- Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por VIAS DE DERECHO PUBLICO y - tengan por objeto la constitución de reservas terri toriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra."

De esta norma desprendemos que no todos los bienes expropiados pasan a formar parte del dominio público, sino -- que, por su destino, muchos de ellos quedan incluidos dentro del dominio privado de la Federación y algunos quedan en ese

dominio PROVISIONALMENTE, mientras son transferidos a los beneficiarios. (Ejemplo: Renovación Habitacional Popular en el D.F.).

Ahora bien, si retomamos el criterio jurisprudencial que transcribí en la página de este trabajo, en el -- que se expresa que el expropiado "conserva, aparte del derecho a la indemnización correspondiente, por lo menos una legítima pretensión a que se resuelva si tiene o no derecho a que se le revierta el bien expropiado...", razón por la cual el mismo criterio expresa que la expropiación "no aniquila todo interés jurídico del afectado...". Luego entonces, se demuestra que es correcta la apreciación de MAYER en el sentido de que: "*La situación que ella, (la expropiación) ha creado será tal que el derecho civil resultará aplicable a las relaciones ulteriores que puedan surgir.*" (17).

Retomando la justificación de la adquisición sub modo, por parte del Estado, del bien expropiado, ésta resulta de que la Ley establece el derecho de reversión a favor del propietario (arts. 9° de la Ley de Expropiación y 33° de la Ley General de Bienes Nacionales), para que se le reintegre el objeto a la esfera de su interés privado y se reestablezca la situación alterada. En ésto, toda la sociedad está inte

resada, tanto directa como indirectamente, : a).- Directamente, pues le interesa que se reintegren a las arcas públicas las - cantidades gastadas para indemnizar al reversionista; y b).- indirectamente, para garantizar el orden patrimonial de la so ciedad, evitando la transformación inútil y arbitraria de la propiedad privada en dominio estatal.

En resumen, el derecho de reversión resulta del incumplimiento NO CULPABLE de la administración pública que pue de verse impulsada u obligada a no cumplir con el fin de la - expropiación, y en un sentido general y objetivo, como la no realización equivalente a la no aplicación de la cosa expro-- piada, de un modo permanente e inmodificable, a la causa de - utilidad pública que es de modo categórico, LA CARGA IMPUESTA EX LEGE A LA ADQUISICION EXPROPIATORIA.

En este sentido, el derecho de reversión es un dere cho de recuperación, entendido como DERECHO DE RESOLUCION POR INCUMPLIMIENTO, en contra de una relación o estado jurídicos porque el que está interesado se ha visto defraudado porque - no vió realizada la carga a que se supeditó la eficacia de la afectación de su esfera jurídica.

CAPITULO CUARTO.

EL EJERCICIO DE LA ACCION DE REVERSION.--¿ PROCESO O PROCEDIMIENTO ?

- 1.- EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSION.
- 2.- LA INDEFINICION EN EL DERECHO MEXICANO VIGENTE.
- 3.- EL PROBLEMA DE LA VIA Y DE LA COMPETENCIA
- 4.- PROPUESTAS DE REGULACION DEL DERECHO DE REVER--
SION Y DEL MEDIO CORRECTO PARA HACERLO VALER.

1.- EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSION.

Al referirse al tema, SERRA ROJAS lo denomina "RECURSO DE REVERSION" y la mayoría de los administrativistas -- mexicanos manifiestan que la reversión debe reclamarse directamente ante la Autoridad Administrativa que tramitó y llevó a cabo la expropiación, y manifiestan, igual que SERRA ROJAS, que constituye un Recurso Administrativo.

Sobre este particular existe grave contradicción -- aún entre los Tribunales Colegiados, pues existe el precedente visible en la página 87 del tomo 86, Séptima época, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de fecha 27 de febrero de 1976; que a la letra expresa:

"REVERSION. DERECHO DE, EN MATERIA DE EXPROPIACION. NO CONSTITUYE UN RECURSO.- Es de explorado derecho que el Recurso Administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de no encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo; y -- cuando esas condiciones no se dan, por no existir el acto de la administración que pueda ser objeto o motivo de revisión, no puede constituirse la materia de un recurso, como ocurre en el caso del derecho de reversión en relación con la expropiación."

Este criterio se apega a la realidad del derecho de reversión, y para darle un tratamiento sistemático al asunto, analizaré uno por uno los problemas que genera el ejercicio - eficaz y efectivo del derecho de reversión.

2.- LA INDEFINICION EN EL DERECHO MEXICANO VIGENTE.

Como lo destacué desde la introducción de éste trabajo, existen en nuestro derecho sólo dos normas que se refieren al derecho de reversión, pero en una de ellas se concede el derecho a "reclamar la reversión" (artículo 9ª Ley de Expropiación) y en la otra se concede el derecho a "demandar la reversión" (artículo 33ª de la Ley General de Bienes Nacionales) por lo que se estima que el primero de ellos es muy ambiguo, - pues deriva el derecho de reversión de una reclamación, palabra que etimológicamente deriva del latín *clamare*, que significa protesta, queja o griterío, y ha quedado demostrado que el derecho de reversión no va encaminado a atacar la validez o legalidad del acto administrativo de expropiación, sino que constituye un derecho de recuperación por un incumplimiento - NO CULPOSO de la causa de utilidad pública, por lo que la palabra "RECLAMAR" debe entenderse en su más amplio sentido, es decir, como facultad de pedir algo.

La norma complementaria, que además es más reciente, que se refiere a "demandar la reversión", contenida en el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley General de Bienes Na-

cionales, permite clarificar el concepto y, dado que se ha de mostrado que el derecho de reversión produce una acción *rei - persequendae causa*, este hecho conlleva necesariamente la imá gen de una controversia o conflicto de intereses, por lo que el ejercicio del derecho de reversión debe ser jurisdiccional y no a través de un procedimiento administrativo.

A este respecto, es necesario criticar a quienes, - en el seno del Poder Judicial Federal, pretenden dar un signi ficado demasiado amplio al segundo párrafo de la fracción VI del Artículo 27 constitucional, afirmando que la intervención de la autoridad jurisdiccional, en materia de expropiaciones, se encuentra limitada únicamente a decidir sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad; pues insisto en que el derecho de reversión no deriva de la expropiación misma, sino que es una especificación del derecho de propiedad que se mantiene latente y consagrado en las normas que se refieren a este derecho.

Concretamente, existe el siguiente criterio juris-- prudencial:

REVERSION. DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMI-- NISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL.- EL artículo 9° de la Ley de Expropiación dispone que cuando los bienes - que hayan originado una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, - no fueran destinados al fin que dió causa a la de--

claratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación o limitación de dominio; como ni tal precepto ni la ley que lo contiene señalan autoridad ante la cual puede reclamarse la reversión de un bien afectado por un decreto expropiatorio, debe indicarse que tal derecho determinado por la naturaleza del acto jurídico del que deriva, debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no en la vía jurisdiccional, ya que la intervención de la autoridad judicial, por disposición expresa de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución General de la República, se encuentra reservada ÚNICAMENTE, en materia de expropiaciones, a decidir sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal."

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo en Revisión 237/75.-Manuel Jiménez Villarreal
27 de febrero de 1976.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Luz Ma. Perdomo Juvera.

Estas afirmaciones serían aplicables respecto al problema concreto de la indemnización, pero hacerlas extensivas a toda la materia de expropiación, me parece excesivo y fuera de toda lógica jurídica, pues de ser aceptadas en esos términos, sería imposible la interposición del Juicio de Amparo, cuya tramitación y resolución es indudablemente jurisdiccional.

Es importante tomar en consideración lo previsto en el artículo 7° de la Ley General de Bienes Nacionales, que a la letra expresa:

ARTICULO 7°.- "Solo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado."

Es esta norma la que fundamenta mi tesis de que el derecho de reversión es un derecho absoluto, real y de recuperación, que genera una acción *rei persecuendae causa*. Y si bien surge en virtud de una relación jurídica derivada de la expropiación, no tiene relación con el acto expropiatorio en sí mismo, sino que está relacionado con el incumplimiento de la carga *ex lege* impuesta al beneficiario, sea o no la administración pública. (18).

3.- EL PROBLEMA DE LA VIA Y DE LA COMPETENCIA.

Debido a la indefinición de las normas citadas en el apartado anterior, y tratando de armonizar las mismas con el también citado artículo 7° de la Ley General de Bienes Nacionales, considero que el derecho de reversión debe ejercitarse en dos fases:

18.- VERASE *Supra*.- (teoría de Otto Mayer).

a).- JURISDICCION VOLUNTARIA.

En virtud de que el artículo 9° de la Ley de expropiación manifiesta que debe "reclamarse" la reversión, y el artículo 7° de la Ley general de Bienes Nacionales, prevé que son competentes los Tribunales de la Federación para conocer de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, la mejor forma para hacer la reclamación, es la jurisdicción voluntaria, misma que tendrá el carácter de información AD PERPETUAM, es decir, siguiendo a EDUARDO PALLARES: "...averiguaciones previas que se hacen judicialmente y a prevención, para hacer constar hechos que pudieren afectar en lo sucesivo el interés o el derecho de ---- quien lo solicita, para que queden consignados esos hechos en forma solemne y documental, o bien constituir una prueba, fuera de juicio, de determinados hechos." (19).

De otra parte, en el artículo 530 del Código Federal de Procedimientos Civiles se prevé que:

ARTICULO 530.- "LA JURISDICCION VOLUNTARIA comprende todos los actos que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del Juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas."

Aunado a lo anterior, el artículo 538 del mismo C6-

digo Adjetivo Federal, prevé que las informaciones *ad perpetuam* podrán decretarse cuando no tenga interés más que el pro-
movente y se trate de comprobar la posesión de un derecho ---
REAL sobre inmuebles, que es el caso del derecho de reversión
que es real administrativo.

La información *ad perpetuam* y la jurisdicción volun-
taria estarán encaminadas a probar que el bien de que se tra-
ta ha estado en propiedad del solicitante, que le fue expropia-
do, que no ha sido empleado totalmente en la causa de utili-
dad pública y que no existen obras o trabajos para tal fin, -
fundamentalmente. Las diligencias que el Juez ordene deberán
versar sobre la confirmación de que el bien expropiado no ha
sido objeto de la causa de utilidad pública que dió motivo a
la expropiación, o bien, que existe una parte sobrante que no
fue destinada a dicha causa, o que las obras iniciadas se han
suspendido indefinidamente.

Una vez preconstituida la prueba, dentro de las mis-
mas diligencias, deberá requerirse a la autoridad administra-
tiva que tramitó el expediente de expropiación, que informe -
si existe algún obstáculo para revertir lo expropiado, en fa-
vor del solicitante.

b).- JUICIO ORDINARIO CIVIL FEDERAL.

Resalta a todo mundo el hecho de que en el Derecho

mexicano no existe un contencioso administrativo que cubra esas controversias, y en cambio, existe disposición expresa -- que da competencia a los Tribunales de la Federación para este efecto, en el artículo 7° de la Ley General de Bienes Nacionales.

Respecto a esta materia, ALFONSO NAVA NEGRETE afirma: " EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO es una institución procesal administrativa, es un proceso administrativo promovido -- por los administrados o la administración pública y contra actos de esta última, ante órganos jurisdiccionales. Es un proceso autónomo distinto del proceso civil."

" El objeto del Proceso Administrativo son las pretensiones controvertidas de las partes, nacidas a propósito - de un acto administrativo previo y, a veces, que haya causado estado." (20)

Huelga decir que el derecho de reversión reúne la - característica precisada por el Profesor NAVA NEGRETE, pues - se trata de una controversia nacida a propósito de un acto administrativo previo, que ha alcanzado el estado de definitivo e inatacable ante la administración pública. Con lo que se re afirma que no es un recurso administrativo, mismo que ha sido definido por el Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA como : "Es un

medio jurídico de defensa que surge dentro de un PROCEDIMIENTO judicial o administrativo, para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos motivaciones del acto atacado." (21).

Entonces, resulta que no puede existir un RECURSO DE REVERSION, porque el PROCEDIMIENTO expropiatorio culminó en forma definitiva e inatacable cinco años antes del nacimiento de este derecho público subjetivo, real administrativo, absoluto y de recuperación.

Asentados los anteriores elementos, sólo nos queda la posibilidad de la contención jurisdiccional, a través del ejercicio de la acción de reversión, en un PROCESO ORDINARIO CIVIL FEDERAL, que se substanciará conforme a las reglas y trámites previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, determinándose la competencia conforme a lo dispuesto en el artículo 54, fracciones II, VI y, sobre todo, IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las cuales se estatuye que:

ARTICULO 54.- "Los Jueces de Distrito en Materia Civil conocerán:

21.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- "DIALECTICA SOBRE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.- Edición del Autor.- México, 1988.- Pág. 26.

II.- De los juicios que afecten bienes de propiedad Nacional;

VI.- De las controversias en que la Federación - fuere parte, salvo lo dispuesto en la fracción IV - del artículo 11 de esta Ley, en cuyo caso el Juez - de los autos, de oficio o a petición fundada de --- cualquiera de las partes, enviará el expediente al Pleno de la Corte;

IX.- De todos los demás asuntos de la competen-- cia de los Juzgados de Distrito, conforme a la ley, y que NO ESTEN ENNUMERADOS EN LOS TRES ARTICULOS -- QUE PRECEDEN."

En este Juicio Federal, figurarán como partes deman-- dadas, tanto el Procurador General de la República, de confor-- midad con lo previsto en el artículo 102 párrafo cuarto, de - la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; co-- mo la autoridad expropiante que tramitó el expediente y, en - su caso, los beneficiarios del acto expropiatorio, a cuyo car-- go se estableció la obligación de llevar a cabo el fin que -- dió causa a la expropiación.

4.- PROPUESTAS DE REGULACION DEL DERECHO DE REVERSION Y DEL - MEDIO CORRECTO PARA HACERLO VALER.

De todo lo considerado en este modesto trabajo, se desprende la necesidad de crear una nueva Ley de Expropiación, que supla a la Ley vigente, misma que fue expedida en forma - improvisada y emergente para atender a la crisis del momento y provocada por la actitud insolente de las compañías petrole

ras de origen extranjero.

Esa circunstancia hace comprensible, aunque no justificable, que el Legislador haya empleado un vocabulario obscuro y que haya creado un sistema lleno de obstáculos e indefiniciones para los particulares a quienes iba dirigida, en su momento, esta Ley. Lo grave del asunto es que se haya considerado a la propia Ley como un "monumento" representativo de la gesta heroica de la expropiación petrolera, haciéndola aplicable hasta nuestros días, cuando ya no es adecuada a la realidad económica, política, social y, sobre todo, jurídica de nuestra Patria.

Desde luego que las propuestas de regulación del derecho de reversión que a continuación expongo, serán aplicables únicamente a dicho derecho, y dentro del contexto de la legislación vigente, porque no es materia de mi tesis el análisis de la Ley de Expropiación y normas afines.

Hecha la anterior aclaración, paso a proponer las reformas legales que, en mi personal criterio, harían más claro y eficaz el ejercicio del Derecho de Reversión:

a).- Modificación del artículo 9° de la Ley de Expropiación.

El multicitado artículo debería tener la siguiente

redacción:

ARTICULO 9°.- "Si los bienes o derechos que han originado una declaratoria de expropiación no fueren -
empleados totalmente en la realización del fin que
dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del
plazo de cinco años contados a partir de la notifi-
cación del acuerdo al afectado, o cuando la autori-
dad a cuyo cargo quedó la realización de dicho fin
manifieste la innecesariedad de aquellos para satis-
facer la causa de utilidad pública prevista; el pro
pietario afectado o sus causahabientes, podrán de--
mandar la reversión del bien de que se trate o, en
su caso, de sus partes sobrantes, ante el Juez de -
Distrito competente; restituyendo la indemnización
recibida.

Los propietarios a que se refiere este artículo, --
tendrán un plazo de dos años para demandar la rever
sión, contados a partir del momento en que ésta sea
exigible.

Los afectados por declaratorias de ocupación tempo-
ral o de limitación de dominio, podrán reclamar su
insubsistencia, ante la autoridad que haya tramita-
do el expediente respectivo, por las causas y den--
tro de los plazos señalados en los párrafos anteriori
os de este artículo."

b).- Derogación del segundo párrafo del artículo 33 de la Ley General de Bienes Nacionales, pues su contenido que daría incorporado al artículo 9° de la Ley de Expropiación.

c).- Creación del artículo 836 bis, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, con el siguiente texto:

ARTICULO 836 Bis.- "Todo propietario afectado por alguna de las limitaciones contempladas en los seis artículos anteriores, tendrán el derecho real de reversión para obtener la recuperación del pleno dominio de su propiedad, o de las partes sobrantes, --- cuando la autoridad no emplee las cosas afectadas - al fin de utilidad pública que dió motivo a la limitación correspondiente, dentro del plazo de cinco - años o cuando la autoridad declare en cualquier forma la innecesariedad de la afectación. Este derecho es transmisible a los herederos."

d).- Aún cuando ha quedado claro que se ha hecho -- una equivocada interpretación de la última parte del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, para evitar que se siga manejando el criterio de que la autoridad judicial UNICAMENTE podrá intervenir, en materia de expropiación, en lo relativo al exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o dete--

rioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal; me permito proponer que en la parte señalada del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se elimine la palabra "UNICO", para tener la siguiente redacción:

ARTICULO 27.- ".....
 VI.- ".....
 ...asignación del valor fiscal, será lo que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará..."

e).- Adición a la fracción II del artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la siguiente manera:

ARTICULO 54.- "Los Jueces de Distrito en Materia Civil conocerán:
 II.- De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional o cuando se ejercite el derecho de reversión de bienes expropiados;"

Desde luego que habrá entre los lectores de este trabajo la inquietud por modificar otras disposiciones, así como una mayor capacidad para encontrar una mejor redacción a la que propongo, pero insisto en que no es mi intención crear una nueva Ley de Expropiación, ni tampoco proponer el estable

cimiento de un sistema jurídico concreto y específico para regular al derecho de reversión; simplemente he deseado diseñar, dentro del caos e indefinición existente respecto de este tema, los elementos característicos de esta institución jurídica y que se han omitido en la legislación vigente.

Es por ello que no me ocupo en este trabajo de la legislación extranjera sobre la materia, pues confío en que nuestro País cuenta con un sistema legal propio y con legisladores de calidad acreditada, por lo que no requerimos de copiar modelos ajenos.

CONCLUSIONES:

PRIMERA:

El derecho de expropiación por causa de utilidad pública, fué conocido desde el Derecho Romano, aún cuando no ha sido posible encontrar pruebas de su regulación jurídica.

SEGUNDA:

El primer antecedente de regulación sistemática del derecho de reversión, se encuentra en la Ley de 8 de marzo de 1810, Francesa.

TERCERA:

Todas las teorías justificadoras de la expropiación coinciden en que ésta constituye una facultad coactiva e imperiosa del Estado para transmitir forzosamente, del dominio -- privado al público, cosas o derechos que le son necesarios para satisfacer las necesidades colectivas; pero son omisas en precisar que la satisfacción de esas necesidades colectivas - debe estar legalmente encomendada al Estado y también omiten considerar que la esencia de la expropiación es la efectiva - realización de la causa de interés público que lo motiva.

CUARTA:

En mi concepto, no sólo son elementos constitutivos de la expropiación forzosa la adecuada demostración de la cau

sa de utilidad pública y la indemnización, sino que, además, deben verificarse la idoneidad del objeto expropiado para --- cumplir con la causa de utilidad pública, un debido procedi--- miento expropiatorio y la realización efectiva de la causa de utilidad pública dentro del plazo de cinco años, dado que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia pre-
via.

QUINTA:

El derecho de reversión surge de la vinculación o - relación jurídica existente entre expropiado y expropiante, - que es ulterior al procedimiento expropiatorio, pues el bene-
ficiario - sea o no la autoridad expropiante -, adquiere el - dominio de la cosa expropiada *sub modo*.

SEXTA:

La relación jurídica entre expropiado y expropiante no deriva de la expropiación, sino de la transformación del - derecho de propiedad particular; y por ello debe regirse por las normas del derecho civil.

SEPTIMA:

El derecho de reversión no es otra cosa que una es-
pecificación del derecho de propiedad, que surge cuando cesa
la causa de interés público que había transformado al derecho
de propiedad en una indemnización. Constituye el derecho del

particular afectado por un acto expropiatorio, de demandar la recuperación de la adquisición Estatal, por no haberse cumplido, dentro del plazo de ley, la carga impuesta a esa adquisición.

OCTAVA:

En cuanto a su naturaleza, el derecho de reversión es un derecho público subjetivo, real administrativo, absoluto y de recuperación.

NOVENA:

Las causas que dan nacimiento al derecho de reversión coinciden con los incumplimientos a las cargas impuestas ex lege al beneficiario de la expropiación, y son: la no ejecución de la obra o no puesta en operación del servicio público previstos en el decreto expropiatorio; la realización de una obra o puesta en operación de un servicio público distintos a los previstos, sin que medie una nueva declaración de utilidad pública; y que ésto ocurra habiendo transcurrido en balde el plazo de cinco años.

DECIMA:

El derecho de reversión puede surgir antes de que transcurra el plazo de cinco años, cuando se varía el destino de la cosa expropiada o cuando, en cualquier forma, el beneficiario de la expropiación declara la innecesariedad del objeto expropiado para el fin que dio causa a su expropiación; --

así como cuando, al realizarse la causa de utilidad pública, quedan partes sobrantes no aplicadas a ésta.

DECIMOPRIMERA:

El derecho de reversión no puede hacerse valer a -- través de un recurso administrativo ni de una simple petición a la administración pública, porque su finalidad no es la obtención de la revocación, modificación o confirmación de una actuación administrativa, sino la recuperación de un bien patrimonial, en virtud del incumplimiento del beneficiario de -- la expropiación a las cargas impuestas a su adquisición.

DECIMOSEGUNDA:

La acción que sanciona el derecho de reversión, por ser éste un derecho real administrativo, constituye una de -- las llamadas *acciones rei persecuendae causa*, misma que debe ser deducida jurisdiccionalmente.

DECIMOTERCERA:

Atentos a lo previsto en los artículos 7ª y 33, párrafo segundo, de la Ley General de Bienes Nacionales y 54, - fracciones II, VI y IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la acción de reversión debe ejercitarse en la Vía Ordinaria Civil Federal, ante el Juez de Distrito en - Materia Civil, del lugar en que se ubique la cosa materia de la controversia.

DECIMOCUARTA:

Deben figurar como demandados, el Procurador General de la República, conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 102 constitucional; así como el o los beneficiarios del acto expropiatorio, por ser ellos quienes incurrieron en el incumplimiento de la carga o modo impuesto a su adquisición.

DECIMAQUINTA:

Se propone la creación de una nueva Ley de Expropiación que supla a la vigente, pues ésta se creó para enfrentar la crisis petrolera previa a la expropiación de las compañías de origen extranjero, pero por no ser la esencia de este trabajo, no se elabora proyecto de la misma en esta tesis.

DECIMASEXTA:

Se proponen modificaciones a los artículos: 27, -- fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9ª de la Ley de Expropiación; -- y 33, párrafo segundo, de la Ley General de Bienes Nacionales, así como la creación del artículo 836 bis, del Código Civil, -- para que en ellos se contemple la obligación, en vía de modo o carga para el beneficiario de un acto expropiatorio de REALIZAR la causa de utilidad pública DENTRO DEL PLAZO DE CINCO AÑOS; que el derecho de reversión es un DERECHO REAL, transmisible a los herederos, y que se ejercita ante los Tribunales Federales.

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

- 1.- BIELSA, RAFAEL.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Tomos I y II, 5a. Edición.- Editorial Librería Lajouane y Cfa.- B. Aires, Argentina, 1955.
- 2.- BONFANTE, PIETRO.- "INSTITUCIONES DE DERECHO ROMANO".- -- Traducción de la 8a. Edición Italiana, por Bacci y Larrosa.- Instituto Editorial Reus, S.A.- Madrid, 1951.- Tomo I.
- 3.- BORJA SORIANO, MANUEL.- "TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES".- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 9a. Edición, 1984.
- 4.- BRAVO VALDEZ, BEATRIZ Y BRAVO GONZALEZ AGUSTIN.- "PRIMER CURSO DE DERECHO ROMANO".- Editorial Pax, S.A.- México, D.F., 1988.- Décimacuarta Edición.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- "DIALECTICA SOBRE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL".- Edición del autor.- México D.F., 1988.
- 6.- CASTAN TOBEÑAS, JOSE.- "DERECHO CIVIL ESPAÑOL, COMUN Y FORAL".- Tomo IV, "Derecho de las Obligaciones".- 7a. Edición.- Instituto Editorial Reus, S.A.- Madrid, 1952.
- 7.- D'ALESSIO, FRANCESCO.- "DIRITTO E COMPETENZA IN MATERIA DI RETROCESSIONE DI BENI PER CAUSA DE UTILITA PUBBLICA".- Revista di Diritto Pubblico.- 1944.- Tomo II.
- 8.- DE MADRAZO.- "MANUAL DE EXPROPIACIÓN FORZOSA POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA".- Segunda Tirada.- Madrid, 1861.

- 9.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.- Editorial Driskill, S.A.-
B. Aires, Argentina, 1979.
- 10.- FERNANDEZ DE VELASCO, R.- "RESUMEN DE DERECHO ADMINIS--
TRATIVO".- Editorial Espasa - Calpe, S.A.- (Colección -
Austral).- B. Aires, Argentina, 1931.- Tomo II.
- 11.- FRAGA, GABINO.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Editorial Po--
rrúa, S.A.- México, D.F., 1982.
- 12.- GARRIDO FALLA, FERNANDO.- "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRA--
TIVO".- Volúmen I.- Madrid, 1958.
- 13.- GONZALEZ URIBE, HECTOR.- "TEORIA POLITICA".- Editorial -
Porrúa, S.A.- México, D.F., 1984.
- 14.- GUTIERREZ - ALVIZ Y ARMARIO, FAUSTINO.- "DICCIONARIO DE
DERECHO ROMANO".- 3a. Edición.- Instituto Editorial Reus,
S.A.- Madrid, 1982.
- 15.- HAURIUO, MAURICE.- "PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF".- Edi--
torial Ariel, S.A.- Barcelona, 1971.
- 16.- MATEOS ALARCON, MANUEL.- "ESTUDIO SOBRE EL CODIGO CIVIL
DEL DISTRITO FEDERAL".- Editorial Herrero Hermanos, S.A.
.- México, 1913.- Tomo II.
- 17.- MAYER, OTTO.- "LE DROIT ADMINISTRATIF ALLEMAND".- Edito--
rial Bibliográfica Argentina, S.A.- B. Aires, 1958.
- 18.- NAVA NEGRETE, ALFONSO.- "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATI--
VO".- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1959.

- 19.- PALLARES, EDUARDO.- "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL".- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981.
- 20.- SABBATINI.- "COMMENTO ALLE LEGGI SULLE ESPROPIAZIONI -- PER PUBBLICA UTILITA".- Vol. Primo.- 1913.
- 21.- SERRA ROJAS, ANDRES.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1979.- Tomo II.

L E G I S L A C I O N .

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Expropiación.
- 3.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- 6.- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- 7.- Código Federal de Procedimientos Civiles.