



654
2 ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**EL DERECHO DE REVERSION
EN MATERIA DE EXPROPIACION**

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

José Octavio Pérez Nieto

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1990



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.

EL DERECHO DE REVERSION EN
MATERIA DE EXPROPIACION

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

CAPITULO PRIMERO

EL DERECHO DE PROPIEDAD

- I. Antecedentes y Concepto.
- II.- Régimen Constitucional de la Propiedad.
 - A) La Propiedad Originaria de la Nación.
 - B) Dominio Directo y Propiedad de la Nación.
 - C) Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional
 - D) Modalidades a la Propiedad.

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION

- I. Consideraciones Generales.
- II. Concepto.
- III. Fundamento Constitucional de la Expropiación.
- IV. Procedimiento para Decretar la Expropiación.
- V. La Utilidad Pública.
 - A) Elementos de la Utilidad Pública.
 - B) Jurisprudencia sobre el concepto de Utilidad Pública.
- VI. La Indemnización.
- VII. Elementos de la Indemnización.

- A) Tiempo.
- B) Forma
- C) Monto
- D) Organos competentes en la fijación de la indemnización.

CAPITULO TERCERO

DEL DERECHO DE REVERSION EN

MATERIA DE EXPROPIACION

- I. Consideraciones Generales.
- II. Concepto.
- III. Presupuestos del Derecho de Reversión.
- IV. Titular Jurídico del Derecho de Reversión.

V. Prescripción del Derecho de Reversión.

VI. Procedimiento Administrativo.

A) Procedimiento Administrativo y Proceso Administrativo.

B) El Procedimiento Administrativo y los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

VII. Procedimiento Administrativo de Reversión.

A) Régimen Jurídico Aplicable.

B) Etapas del Procedimiento.

VIII. La Reversión Anticipada.

A) Procedencia de la reversión anticipada.

IX. Decretos de Reversión.

A) Jurisprudencia en materia de reversión.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

A partir de la Constitución de 1917, en nuestro país se restringe de modo importante el derecho de propiedad, y se otorga a los poderes constituidos un rango muy amplio de discrecionalidad para controlar los recursos susceptibles de apropiación.

A diferencia de la tesis de la función social, donde la propiedad se limita con el único objeto de garantizar su destino productivo, en el régimen constitucional mexicano las funciones del Estado se proyectan, a partir de sus posibilidades de control sobre la composición de las relaciones de propiedad.

En este sentido, la expropiación -de cuyo desarrollo normativo -- nos ocupamos en este trabajo- ha llegado a caracterizarse como -- una condición para el ejercicio de la propiedad en su dimensión -- social, dejando de ser el accidente no deseado de la propiedad para convertirse en un factor de armonización para el ejercicio de los derechos individuales en el plano social.

Como acto traslativo no contractual, la expropiación asume el carácter de un instrumento jurídico fundamental en la distribución

social de los bienes apropiables, particularmente cuando se le entiende más allá de sus finalidades clásicas, las cuales se ciñen al concepto de utilidad pública, que se definió entre los límites de las nociones de servicio y obra pública, interés general y necesidad pública.

La proposición de Germán Fernández del Castillo sigue siendo válida: "la razón de la expropiación es la utilidad pública", pero también es cierto que las formas de valorar esta utilidad se han ido transformando, a partir de la promulgación de nuestra Constitución Política, y muy especialmente de la publicación de la Ley de Expropiación del 25 de noviembre de 1936, en plena administración Cardenista.

En términos muy generales, es posible afirmar, que el desarrollo normativo de la institución expropiatoria se proyecta a -- partir de:

- A). La facultad de expropiar o potestad expropiatoria de la autoridad; y
- B). Los medios de defensa para garantizar el menor daño a los intereses del expropiado.

En torno de estos 2 pilares estructurales se desarrollan las líneas procedimentales para el desempeño y acotamiento de su ejercicio. De la forma en que se combine la supremacía de alguno de estos ejes, se obtendrán los rangos sustanciales del régimen expropiatorio en estudio.

Del análisis de la Ley de Expropiación ya citada, se concluye -- que resulta muy avanzada en el sentido de la subordinación del - interés particular al interés social, al mantener en su articulado un sistema de calificación general de las causas de utilidad pública que se orientan a conferir un alto rango de actuación -- discrecional a la actividad administrativa, que es la que realiza el acto. En esta ley la potestad expropiatoria se enfatiza, revelando en su diseño la innegable tradición presidencialista - de nuestras prácticas políticas y del modelo constitucional que asumimos. Estos rasgos de la ley, con su vocación finalmente estatista, la convierten en un mecanismo muy eficiente para consumir las expropiaciones declaradas, destacándose además la breve composición de su articulado, que llega apenas a 21 preceptos.

Los actos del Ejecutivo, por su naturaleza, afectan en forma directa a los particulares, pudiendo acontecer que la autoridad al

pretender beneficiar a un sector de la población afecte a otro, por ello, debe propiciar nuevas formas o métodos administrativos que faciliten la tramitación de los procedimientos.

Dentro de los medios de defensa que la Ley de Expropiación consagra en favor del particular afectado se encuentra contenido en su artículo 9º, el derecho de reversión, que viene a constituir una garantía al derecho de propiedad, al impedir que se consumen expropiaciones arbitrarias.

La finalidad del derecho de reversión es evitar extralimitaciones en el ejercicio del poder público, y otorgar certidumbre jurídica a los actos de autoridad. Constituye indudablemente un verdadero contrapeso a la facultad expropiatoria del Estado, al permitirle al particular expropiado, la posibilidad jurídica de recuperar los bienes que le fueron afectados cuando la causa de utilidad pública ya no subsista o cuando aún subsistiendo no se de cumplimiento a la causa invocada, o se destinen los bienes a otras causas de las estrictamente expresadas en el Decreto de Expropiación respectivo.

La figura jurídica de la reversión se encuentra escasamente legislada y reglamentada en nuestro derecho positivo, existiendo contadas referencias a su contenido y desarrollo; adoleciendo - además de una ausencia casi total de reglamentación del procedimiento administrativo de reversión, originándose de ahí nuestro propósito e interés, de acercarnos al estudio de su ejercicio, - a partir de nuestro sistema constitucional de garantías individuales, en el caso del procedimiento administrativo de reversión que se sustancia ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO PRIMERO

EL DERECHO DE PROPIEDAD

I. ANTECEDENTES Y CONCEPTO.

La palabra propiedad proviene del latín proprietas, que quiere decir dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Es la cosa - objeto de dominio.

El derecho de propiedad es el derecho real por excelencia, el -- más importante de ellos, por ser el más extenso en cuanto a su -- contenido, y base de los otros derechos que autorizan a actuar -- sobre las cosas.

En el Derecho Romano se le conceptualizaba de la siguiente mane-- ra: "es el derecho de propiedad, aquel en virtud del cual las -- ventajas que puede procurar una cosa son atribuidas todas a una -- persona determinada". (1)

(1) Bravo González, Agustín y Bravo Valdéz, Beatriz. Derecho Romano. Edito-- rial Pax, 1ª edición. México 1978, pág. 56

Para Floris Margadant: "la propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar".
(2)

Las fuentes romanas no nos proporcionan una definición de derecho de propiedad, ni siquiera utilizan una terminología uniforme para designar este concepto. Encontramos citados los términos de dominium, de mancipium y de proprietas, pero en términos generales los glosadores y comentaristas condensan el derecho de propiedad en la breve fórmula: ius utendi, ius fruendi y ius abutendi. De estos elementos se desprende el derecho de usar el objeto, el derecho de aprovecharlo, esto es de disfrutarlo o percibir sus frutos y, finalmente el derecho de disponer del objeto, hasta afectarlo o enajenarlo.

A estos tres elementos, Floris Margadant añade un cuarto, el ius vindicandi, el derecho a reclamar el objeto de terceros poseedores o de detentadores y que es una consecuencia directa de la circunstancia de que la propiedad es el derecho real -- por excelencia y, por tanto, se puede oponer a terceros. (3)

La propiedad es un concepto que ha sufrido una evolución ----

(2) Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. Editorial Esfinge, 6a. edición. México 1976, pág. 233

(3) Floris Margadant, Guillermo. Op. Cit., pág. 245

significativa. Además de los elementos que ya citamos, algunos autores como Agustín Bravo González y Alicia Pérez Duarte y Noroña, le agregan tres características que son el ser exclusiva, absoluta y perpetua. (4)

Es exclusivo, por el beneficio individual y excluyente que le confiere a su titular; absoluto, por la posibilidad del titular de no verse restringido en su ejercicio; y perpetuo por no estar sujeto a temporalidad alguna, debe durar tanto como la cosa.

Aqui es importante señalar, que si bien es cierto que el Derecho Romano reglamentó la propiedad privada, otorgándole las más amplias facultades al propietario, también, y en atención al interés social, estableció desde entonces limitaciones a estas facultades.

"Entre otras limitaciones encontramos por ejemplo: la prohibición de enterrar o quemar cadáveres dentro de la ciudad, obligación de los vecinos de permitir el paso para el fundo propio --- cuando se estropeaba la vía pública; el uso público del río y -- sus riberas para los propietarios de fundos ribereños; la obligación de dejar entrar al vecino para recoger los frutos caídos de

(4) Bravo González, Agustín. Op. Cit. Pág. 160; Pérez Duarte y Noroña, Alicia. Código Civil Comentado. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Editorial M.A. Porrúa, 1ª Edición, México 1987, Pág. 65

sus plantas; la prohibición de que la construcción del vecino - no debería oscurecer la casa del otro, respetándose una distancia mínima, y para no extendernos más, la necesidad de dejar espacios libres entre las construcciones para permitir la circulación". (5)

Asimismo, debe recordarse que el Derecho Romano conoció una doble reglamentación de la propiedad: la primera se llama propiedad quiritaria, la otra que apareció con posterioridad, fue establecida por el derecho honorario y se denomina propiedad bonitaria. Con el tiempo, y al darse la fusión entre el derecho civil y el derecho honorario, encontraremos un instituto unitario; Justiniano, por ejemplo, sólo habla de proprietas, sin hacer ya ninguna distinción.

Durante la Edad Media, el Estado feudal concedió al propietario no sólo el derecho absoluto sobre la cosa, sino también el imperium de tal suerte que, en relación a la propiedad de las tierras, el Señor feudal no sólo usaba, disfrutaba y disponía de los bienes, sino también sobre los vasallos establecidos en sus feudos. Estos privilegios terminaron con la Revolución Francesa al definir la "Declaración de los Derechos del Hombre" a la propiedad como un derecho natural que el Estado reconoce y debe proteger en favor del individuo.

(5) Morineau Iduarte, Martha. Iglesias, Román. Derecho Romano. Editorial Harla, 1ª edición, México 1987. pág. 168

Estos principios filosóficos individualistas, de la Revolución Francesa, permearon al Código napoleónico y a través de él llegaron a nuestra legislación, primero en el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California de 1870; al de -- 1884, y después, aunque en menor medida, al vigente que data de 1928.

Néstor De Buen Lozano, al analizar los artículos relativos al derecho de propiedad de nuestro Código Civil, afirma que: "El derecho de propiedad se describe señalando que: El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

"Tal es el texto del artículo 830 que se inspira como es notorio, en el artículo 27 constitucional. Para atenuar el rigor de la orientación social se conserva la antigua fórmula del Código de 1884, aunque algo menguada, estableciendo que: La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.(Art. 831 C.C.)" (6)

El artículo 730 del Código de 1884, disponía que: "la propiedad es inviolable; no puede ser ocupada sino por causa de utilidad

(6) De Buen Lozano, Néstor. La Decadencia del Contrato. Editorial Porrúa, - 2ª Edición. México 1965,; pág. 136

pública y previa indemnización". Puede subrayarse que en la redacción del artículo 831 del Código vigente se suprime la afirmación de inviolabilidad y se sustituye "previa" por "mediante", expresión ambigua en cuanto al tiempo y por lo mismo menos comprometedorá.

Son dignos de especial mención, los artículos 833, 834 y 835 del Código en análisis, en cuanto facultan al Gobierno Federal para expropiar las cosas de los particulares "que se consideren como notables y características de nuestra cultura nacional" y que prohíben a los propietarios de las mismas a enajenarlos, gravarlos o alterarlos sin previa autorización estatal bajo la amenaza de considerar dicho acto como delito, en los términos que disponga la ley de la materia.

Quizá los dos preceptos más expresivos de la solidaridad social de la propiedad, son los artículos 836 y 840, del mismo ordenamiento.

En el artículo 836 se faculta a la autoridad para que, mediante -- una indemnización pueda ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública. para salvar de un riesgo inminente una

población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo, -
En el artículo 840, se limita el ejercicio del derecho de propiedad declarando que será ilícita la actitud del propietario que --- ejerza su derecho de modo tal que no obtenga provecho alguno, causando, en cambio, perjuicios a un tercero.

En opinión de De Buen, ambos artículos marcan un cambio radical en la tendencia que respecto al derecho de propiedad tenía el Código de 1884.

Obligada referencia en este estudio, será la crítica de León Duguit a la doctrina individualista de la propiedad y su formulación del concepto de propiedad, acorde con las nuevas orientaciones del derecho.

La tesis de Duguit de la propiedad, se funda en el concepto de solidaridad social, que se traduce en deberes fundamentales a cargo de gobernantes y gobernados.

Considera el autor que reseñamos, que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga -----

influencia en la economía de una colectividad: a medida que se tiene mayor riqueza, mayor responsabilidad social se tiene. A mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa, -- más trascendente, que el hombre no puede eludir manteniendo improductiva esa riqueza.

Piensa Duguit, que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino también colectivo a su derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa, se le impone a su vez el deber de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos.

Es pues el derecho de propiedad en la tesis de Duguit, un deber social que todo hombre tiene para intensificar la relación humana; es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto e inviolable. (7)

Según Rojina Villegas, la propiedad "es el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se -

(7) Duguit, León. Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón. Traducción Carlos G. Posada. Ed. Librería Española y Extranjera F. Beltrán, S.A., 1ª edición. España 1962, Pág. 29 y 31

origina entre el titular y dicho sujeto".(8)

A su vez, nuestro Código Civil define a la institución términos - de su principal característica: "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades -- que fijen las leyes". (Artículo 830).

De conformidad con lo establecido en el artículo 747 del Código - Civil, todas las cosas que no estén excluidas del comercio, pueden efectivamente ser susceptibles de apropiación, lo cual de --- acuerdo con nuestra legislación, las únicas cosas que están fuera del comercio son aquellas que no pueden ser reducidas a propiedad individual, bien en virtud de su propia naturaleza o bien porque la ley así lo dispone.

Efectuado el acto de apropiación, en virtud de cualquiera de los medios consignados a ese propósito en las leyes (contrato, herencia, accesión, ocupación, adjudicación, prescripción, donación, - permuta, etc.), el propietario goza y dispone de la cosa sin más limitaciones que las previstas en las leyes.

La legislación mexicana a partir del artículo 27 constitucional, -

(8) Rojas Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Porrúa, 14ª edición, México 1975, pág. 73

estableció limitaciones y modalidades que constriñen el derecho absoluto del propietario para disponer y gozar de la cosa.

Estas restricciones enmarcan un esquema más o menos completo en protección del interés de otros propietarios o bien del interés general o público.

La propiedad así la entendemos, como derecho de usar, disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitado por el orden jurídico sino que es una creación del mismo. La ley determina, tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y, por ende, su uso debe servir para el bien de la comunidad. En esta vinculación social de la propiedad, radica la negación del concepto individualista de la misma.

Claramente se desprende, que todo estudio sobre la propiedad de tierras y aguas debe tener presente en nuestro medio el artículo 27 constitucional, pues en él se encuentran acotados no sólo los límites y modalidades más importantes a este derecho, sino toda la concepción filosófica en torno a la función que la propiedad tiene en nuestro país, a raíz de la revolución de 1910 y concretamente a partir de la promulgación de la Constitución de 1917.

Jorge Madrazo, sostiene que el primer párrafo del artículo 27, es la expresión más acabada de los impulsos del movimiento político social de 1910, y del cual parte la concepción de la propiedad de un Estado social de derecho, es decir: "un Estado intervencionista, dirigista, coordinador, planificador, prestador de servicios y de bienes, cuya meta es la consecución de la justicia social". Además, continúa señalando el autor arriba citado, "el artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social", y abunda: "este artículo constituye un régimen de propiedad de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa la titularidad del derecho: propiedad pública, propiedad privada y -- propiedad social. Este régimen triangular de la propiedad determina el carácter mixto de la economía mexicana, hoy ratificado expresamente por el reformado artículo 25 constitucional". (9)

En resumen, la Constitución de 1917, origen del Estado social de derecho, modificó estructuralmente las bases teóricas del Estado liberal clásico. Nacía con ella, al incorporar en su texto normas de contenido social, una nueva concepción del derecho constitucional, ya que no sólo se estructuraba políticamente a

(9) Madrazo, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1ª edición, México 1965, -- pág. 72

la Nación (tradicional parte dogmática y parte orgánica), sino que aseguraba a la persona un mínimo decoroso de existencia en lo individual y como parte de la comunidad.

De esta concepción, proviene el surgimiento del derecho de propiedad, subordinada al interés público y como función social, - de aquí provienen los principios de la reforma agraria y la reivindicación de la Nación de sus derechos sobre los recursos materiales del territorio y la nacionalización de los bienes del subsuelo, así como la facultad del Estado para regular en beneficio social sus aprovechamientos, con objeto de hacer una distribución equitativa de las riquezas públicas.

II. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD.

A).- La propiedad originaria de la Nación.

Max Weber, en su obra "Economía y Sociedad", señala que "la forma más elemental de intersección entre el derecho y la economía se produce justamente a partir de la regulación de las relaciones de propiedad". (10)

(10) Weber, Max. Economía y Sociedad. Traducción de Eduardo García Maynez y - José Ferrater Mora. F.C.E., 2ª edición, México 1981, pág. 346

El artículo 27 constitucional, es uno de los preceptos torales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sin lugar a dudas junto con el artículo 123 conforman la base sobre las que descansan nuestro constitucionalismo social y que apuntalan, a su vez, su originalidad.

La variedad temática del artículo 27 es amplísima. Más de 20 leyes, entre orgánicas y reglamentarias, encuentran su fundamento en este artículo.

Ante todo, el artículo que se analiza, establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

El primer párrafo del artículo 27, edifica todo el régimen de propiedad a través del siguiente texto:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido

y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La propiedad originaria funge como el concepto clave sobre el que se alza la armazón conceptual del artículo 27 de la Constitución. De esta atribución primigenia de los recursos del territorio a la Nación, derivan tres variantes principales, que constituyen sendas formas de propiedad.

Por una parte se encuentran los bienes a los que se refieren los párrafos del 4º al 8º del precepto citado, que bajo el rubro de "dominio directo" o de "propiedad de la Nación", se encuentran atribuidos a ésta de un modo definitivo y directo. Por otro lado se ubican los bienes susceptibles de ser "derivados" al dominio de los particulares para constituir la propiedad privada y por último, bajo el gran sector de lo que denominaremos agraria, aparecen tres tipos: la pequeña propiedad, la comunal y la propiedad ejidal.

Nuestra Constitución regula entonces diversas formas de propiedad; diversas porque obedecen a causas distintas desde el punto

de vista histórico y jurídico.

Tanto el carácter derivado que se cierne sobre la propiedad individual, como la conservación del estado comunal o la creación del -- ejido, obedecen a un interés preciso que consiste en someter el -- disfrute individual de los bienes a las necesidades de un valor superior que es, justamente, el proceso de desarrollo nacional ordenado y dirigido desde el Estado. Esta apreciación y ejercicio consciente de la organización política, ha permitido contar con una amplia plataforma social, abandonándose el carácter oligárquico, que había servido como medio jurídico de apropiación ilimitada al grupo de terratenientes que dominó durante el porfiriato.

En tanto manifestación concreta de la soberanía, la propiedad --- originaria sobre los recursos apropiables del territorio es, además, la causa final de legitimación para cualquier título derivado.

B).- . Dominio directo y propiedad de la Nación.

La atribución de la propiedad originaria recae sobre la Nación, -- sin embargo, se ejerce a través de los poderes constituidos que --

operan como representantes políticos, concretamente estas facultades corresponden a los poderes federales. Sin embargo, por las condiciones jurídicas de nuestro régimen presidencialista, contenidas en la Constitución, la mayor ingerencia en control y explotación de los recursos naturales del territorio corresponde al Poder Ejecutivo, quien atento al contenido de las leyes que se expiden para regular la explotación de los recursos atribuidos a la Nación, está en la posibilidad de arbitrar su distribución sobre amplias bases discrecionales. Ello ha permitido, sin lugar a dudas que la dominación política se transformara, como se analizará más tarde, en dominación económica.

La hegemonía del Estado en el terreno económica, se deduce de la importancia estratégica de los recursos conferidos a la Nación para su control, con carácter de inalienables, entre los que se encuentran los recursos minerales, petroleros, hidráulicos, forestales y pesqueros. En estos casos, no es posible constituir ya la propiedad privada; el aprovechamiento de ellos por particulares, quedó restringido únicamente en aquellos casos en que se pueda obtener concesión previa.

Si bien es cierto que el Constituyente de Querétaro prohibió un Estado propietario -arbitro de los recursos apropiables más

importantes— dicho Estado derivó empresario y por sí mismo desarrolló todavía en el curso de la vigencia de nuestra Constitución y a través de varias reformas al propio artículo en comento, amplias reinvidicaciones de su dominio originario.

C).- Reformas y adiciones al artículo 27 constitucional.

Entre el original artículo 27 y el actual existen notables diferencias, producto de más de veintitantas enmiendas.

Sintéticamente podemos expresar los principales conceptos del artículo, en sus términos originales en los siguientes puntos:

- 1.- Se reconoce la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.
- 2.- Se regula la propiedad privada como un derecho derivado de la titularidad primigenia de la Nación, y se concede a ésta facultad para imponer al derecho de propiedad, las modalidades que dicte el interés público.

- 3.- Se define el procedimiento expropiatorio en términos de amplia discrecionalidad y suprimiendo toda noción temporal sobre el pago de la indemnización.
- 4.- Se reservan a la Nación, el dominio directo y la propiedad de ciertos recursos naturales estratégicos, sobre los que en adelante podrá ejercer el control final.
- 5.- Se introduce todo un proyecto de reforma agraria para conseguir la desmembración del latifundio, principalmente a través de los procedimientos de restitución y dotación.
- 6.- Se reconocen las formas tradicionales de propiedad agraria de las comunidades. Así la propiedad en el campo se compone de: ejidos, propiedades comunales y pequeña propiedad.
- 7.- Se restringe la posibilidad de adquirir inmuebles a los extranjeros a no ser que en los actos traslativos se consigne la "cláusula Calvo", y se establece prohibición expresa de que por ningún motivo puedan adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 Kms., a lo largo de las fronteras y de 50 Kms., en las playas.

- 8.- Se limita la capacidad para adquirir el dominio de tierras a las instituciones de beneficencia, a las sociedades por acciones y a los bancos.
- 9.- Se les niega totalmente la capacidad de adquirir a las corporaciones religiosas.
- 10.- Se establece la facultad de las entidades federativas y de los municipios para adquirir y poseer bienes.

A partir de entonces, en sucesivas enmiendas se han ido incorporando nuevos principios que a continuación se relacionan:

- a) El primer decreto de reformas se publicó en el Diario Oficial el 20 de enero de 1934 y modificó gradualmente el artículo, al incorporar en su texto los postulados y principios de la Ley Agraria de 1915, quedando a partir de entonces el procedimiento agrario plasmado constitucionalmente.
- b) Una segunda reforma se produjo el 6 de diciembre de 1937, al adicionar en la fracción VII, el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de los bienes, bosques y agua que les pertenecieron o les hubieran sido restituidos.

- c) En 1940 y 1945, se iniciaron nuevas reformas, para declarar respectivamente que en materia de petróleo no se expedirían concesiones y que sólo a la Nación correspondería su explotación y la relativa a la propiedad que a la Nación corresponde en materia hidráulica, para facilitar su aprovechamiento en obras de beneficio común.

- d) Mediante Decreto publicado el 12 de febrero de 1947, se reformaron las fracciones X, XIV y XV. En cuanto a la primera y a la fracción XV, se establecieron las dimensiones de la unidad individual de dotación y la relativa a la precisión de la pequeña propiedad ganadera. La fracción XIV, fue objeto de una modificación importante, al permitirles a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les expediese certificado de inafectibilidad, promover juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas.

- e) Bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960, un nuevo Decreto de enmiendas, para permitir que estados extranjeros pudieran adquirir la

propiedad privada de bienes inmuebles, para instalar sus -
embajadas y legaciones.

- f) Ese mismo decreto de enmiendas, incorporó la plataforma --
continental y sus recursos al régimen jurídico de la pro-
piedad de la Nación, precisando lo relativo a las aguas in-
teriores, el mar territorial y espacio aéreo nacional.

- g) En diciembre de ese mismo año, se publicó nuevo Decreto, cu-
ya finalidad consistió en asumir en modo exclusivo a favor
de la Nación, la generación, transformación, distribución
y abastecimiento de la energía eléctrica.

- h) En 1975, corresponde al aprovechamiento en forma directa -
de los combustibles nucleares y la regulación de sus apli-
caciones para fines pacíficos, como una responsabilidad --
que debería asumir la Nación.

- i) En 1976, se dan nuevas adiciones a los párrafos tercero y
octavo, en aquel se autoriza a la Nación para dictar las -
medidas necesarias tendientes a ordenar los asentamientos

humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, agua y bosques a efecto de ejecutar -- obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y por éste se establece la llamada zona económica exclusiva, extendida a 200 millas náuticas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

- j) Más recientemente, se adicionó la fracción XIX por Decreto - publicado el 3 de febrero de 1983, conteniendo la declaración del Estado de disponer las medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria. Por su parte, en la nueva fracción XX, da cabida el concepto de desarrollo rural integral.

- k) Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de julio de 1987, se llevó a cabo la hasta ahora última modificación a este artículo, consistente en una adición al párrafo tercero, facultándose al Estado a tomar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

D).- Modalidades a la propiedad.

Para Lucio Mendieta y Nuñez, por modalidades a la propiedad debemos entender "la facultad del Estado Mexicano para modificar el modo de manifestación o externación de los atributos de la propiedad, por razones de interés público o social". (11)

El derecho del Estado para imponerle modalidades a la propiedad privada está previsto en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en los siguientes términos: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como..." Este derecho del Estado viene a constituir un factor sustancial para determinar el modo de ser de la propiedad privada en México.

Todas las constituciones mexicanas anteriores a la de 1917 habrían reconocido a la propiedad privada como una garantía individual. La Constitución vigente también reconoce este derecho, sin embargo, le otorga un sentido nuevo y un contenido diverso, que es fruto del movimiento político-social de 1910. El primer párrafo del artículo 27 constitucional ya no reconoce a la propiedad en su sentido clásico individualista, como un derecho ilimi

(11) Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, 3a. edición. México 1966, pág. 124

tado y absoluto, sino que la reconoce como una propiedad limitada por el interés social y colectivo.

Es el Estado el que interpretando el interés público puede limitar a la propiedad privada a través de dos medios: la expropiación y la imposición de modalidades.

La definición que hemos ofrecido de modalidades, presenta una serie de problemas que es necesario aclarar.

Se especifica en la definición que ese derecho del Estado se da para modificar el modo de manifestación o externación de los -- atributos de la propiedad.

En términos generales "modalidad" significa la forma o modo variable que puede recibir una cosa, pero sin destruirla o extinguirla. Atento a lo anterior, debe concluirse que la modalidad a la propiedad privada modifica la forma de ser de ésta, pero -- sin suprimirla. Por otra parte, hay que recordar que son tres los atributos que tradicionalmente se han dado a la propiedad; -- uti, fruti y abuti es decir, el derecho de usar la cosa, --

aprovechar sus frutos y disponer de ella. De esta manera, las modalidades se traducen generalmente en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, en forma temporal o transitoria para usar, gozar y disponer de la cosa de su propiedad, pero sin extinguir este derecho. Algunas veces, sin embargo, la modalidad puede no ser una limitación o restricción a la propiedad sino por el contrario, puede constituir una ampliación o protección especial para el derecho de propiedad como puede ser el caso de la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, o la propiedad ejidal que es inembargable e imprescriptible.

En segundo término, debe destacarse que las modalidades sólo pueden imponerse cuando está de por medio el interés público o social, que no es ni universal ni intemporal, sino por el contrario esencialmente cambiante dentro de las coordenadas de tiempo y espacio. Por esta razón las modalidades no pueden establecerse limitativamente y de una vez para siempre, pues al modificarse las exigencias de dicho interés deben variar también las modalidades. Es muy importante destacar que a pesar de que las modalidades pueden variar, sólo pueden ser impuestas por el Estado cuando éstas se encuentran previstas en una ley.

La expropiación y las modalidades son figuras jurídicas que frecuentemente se confunden a pesar de ser cabalmente distintas. Es también muy común el error de considerar que la expropiación es una especie de modalidad cuando todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o restringen, pero no se eliminan, es decir, se conserva la nuda propiedad, y los demás atributos de este derecho, pero limitados. La expropiación en cambio supone necesariamente la extinción de la nuda propiedad cuando es total o la extinción de cualquiera de los otros dos atributos de la propiedad, cuando es parcial (expropiación de uso, de fruto o de usufructo). Asimismo, la expropiación se hace mediante indemnización necesariamente; en cambio, respecto de las modalidades, no hay indemnización.

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

La Constitución de 1917 incluye a la expropiación como una de las formas que tiene el Estado para adquirir la propiedad, siempre y cuando exista una causa de utilidad pública que la justifique y se compense a título de indemnización a aquel que sea privado de los bienes muebles o inmuebles de su propiedad.

Como la propiedad, la expropiación tiene razones particulares e históricas de producirse. Las concepciones sobre los actos expropiatorios han cambiado. En un esquema de características liberales, estos actos se constreñían a verdaderas excepciones y, para llevarse a cabo, las autoridades expropiantes debían someterse a una serie de requisitos de procedimientos y controles judiciales que necesariamente obraban en beneficio de los particulares propietarios. Así, las "Lecciones de Derecho Administrativo" dictadas por Teodosio Lares durante el siglo pasado, nos permiten ---

ubicar esta figura desde la perspectiva del liberalismo clásico. - Pero nuestra realidad ha cambiado -Revolución Social de por medio- y con ella el modelo constitucional y la concepción teórica de la propiedad y en consecuencia de la expropiación como acto consustancial de aquella.

Sin que deje de ser válida la proposición de que la razón de ser de la expropiación es la utilidad pública, es evidente que las -- formas de valorar esa utilidad se han transformado. Un ejemplo de ello, sería la autorización contenida en la Constitución de la expropiación de particulares para beneficiar a particulares, tal como se desprende de las normas que los procedimientos agrarios y - aun de una lectura atenta del párrafo tercero del artículo 27 --- constitucional.

En parámetros como los vigentes en el siglo XIX ésto hubiera sido impensable; en cambio, en la perspectiva actual, en la de un Estado surgido de un movimiento revolucionario, al que se atribuye el carácter de agente principal del desarrollo integral de la sociedad, la valoración de utilidad pública es más extensiva y se hace coincidir el interés de una determinada clase social con el interés general de la colectividad.

Es indudable que nuestro Estado se ha construido y consolidado en históricas decisiones de expropiación. El poder de este mismo Estado, se ha visto acrecentado cada vez que desmembra la base material de sustentación, la propiedad en este caso, de algún grupo o sector que cuestiona sus decisiones o su hegemonía, como ocurrió en 1938 con las compañías petroleras o más recientemente en 1982 - con la banca privada.

En esta perspectiva, consideramos que la expropiación se liga con las limitaciones y las modalidades que se imponen a la propiedad, conformando un sistema de restricciones al carácter absoluto de este derecho, contribuyendo a su viabilidad social.

Así que, concluyendo, la expropiación además de un acto jurídico - de naturaleza administrativa, entre nosotros ha sido un instrumento político en la construcción de nuestro Estado nacional y un medio de cohesión social por los beneficios que de su ejercicio se han derivado.

II. CONCEPTO.

Dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación a la

propiedad privada: la expropiación y las modalidades.

La expropiación está prevista en el segundo párrafo del artículo 27 y su desarrollo se contempla en el segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo.

"La expropiación, etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad y supone por lo mismo un acto de la autoridad, con poder suficiente para hacer esa privación, y en consecuencia la falta de consentimiento del dueño que la sufre. (12)

La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual, en términos de Mendieta y Nuñez "se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o incluso de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública". (13)

Para Andrés Serra Rojas: "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos -----

- (12) Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y la Expropiación. Escuela Libre de Derecho, 2ª edición. México 1987. pág. 48
(13) Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. Cit. Pág. 78

unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa". (14)

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

El Diccionario Jurídico Mexicano, la define en el sentido de que a través de ella "se dispone legalmente de una cosa a un propietario por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa". (16)

Acosta Romero, al tratar el estudio del concepto de expropiación, principia por reseñar tres teorías que en su opinión, tratan de explicar la naturaleza jurídica de la expropiación; toma partido por la tercera de ellas y concluye con una definición personal.

- (14) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A., 9ª edición. México 1979, pág. 286
- (15) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 25ª edición. -- México 1986, pág. 374
- (16) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, - UNAM. Editorial Porrúa, S.A. 2ª edición. México 1968, pág. 1389

"Se han esbozado tres teorías, que se resumen en la siguiente forma:

- "a) Teoría del Derecho Privado, califica a la expropiación como una compraventa forzosa, ya que en la antigüedad no se concebía la transmisión de la propiedad por otros medios que no fueran los de Derecho Civil. Teoría que en la actualidad se encuentra totalmente superada.

- "b) Teoría del Derecho Mixto. Esta tesis estima que la primera parte del proceso expropiatorio (calificación de utilidad pública), corresponde al Derecho Público, contemplándose en la segunda etapa el interés privado y la medida del resarcimiento, que regula el Derecho Civil. Posición que no es posible aceptar.

- "c) Teoría del Derecho Público considera que la expropiación tiene un carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar ligado con el Derecho Privado en cuanto a las formas de la transferencia de su propiedad y su contenido, ni a las particularidades de la obligación por el pago; por las siguientes razones:

- "1. La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
- "2. El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.
- "3. La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y, es de Derecho Público.
- "4. La indemnización es un Derecho Público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien. Esta es a nuestro juicio la teoría más aceptada modernamente". (17)

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

"Es un acto de Derecho Público, derivado de la soberanía del Estado,

(17) Acosta Romero, Miguel. Segundo curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1ª edición. México 1969, pág. 931-932

la compensación puede ser previa, concomitante o posterior" (18)

De las definiciones de estos autores, podemos afirmar que el desarrollo normativo de la institución expropiatoria, en México se proyecta a partir de:

- a) La facultad de expropiar o potestad expropiatoria; y
- b) Los medios de defensa para garantizar el menor daño a los intereses del expropiado.

De igual forma, podemos concluir que la Constitución de 1917, - restringe de modo importante el concepto de propiedad y otorga a los poderes constituidos un rango muy amplio de discrecionalidad para controlar los recursos susceptibles de apropiación. En ese sentido y en el caso de México, es patente, la expropiación se - ha llegado a caracterizar como una condición para el ejercicio - de la propiedad en su dimensión social. Rudolf Von Ihering, en inmejorables palabras ha expuesto:

"La significación de la expropiación es desconocida completamente si se ve en ella una anomalía, un ataque contra el derecho de

(18) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pág. 432

propiedad.... La expropiación contiene la solución de la tarea - de combinar los intereses de la sociedad con los del individuo, - hace de la propiedad una Institución prácticamente viable; sin -- ella se convertiría en una maldición para la sociedad". (19)

III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACION.

La encontramos en el artículo 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

Asimismo, la fracción VI, párrafo segundo del citado artículo, nos da la base para saber quien determina la utilidad pública, como se fija la indemnización y la posible intervención de la autoridad judicial en la expropiación, rubros que más adelante se desarrollarán.

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas - jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad ---

(19) Ihering, Rudolf Von. El Fin del Derecho. Traducción Abad de Santillan. -- Editorial Cajica, 1ª edición. México 1961, pág. 374

pública, la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". (Art. 27 constitucional, fracción VI, párrafo segundo)

En materia de expropiación se establece expresamente en este mismo precepto, que corresponde a las legislaturas estatales en sus respectivas jurisdicciones, determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

De acuerdo con estas bases constitucionales, la Ley de Expropiación puede ser federal o local de cada uno de los Estados. Entendemos que cada Poder Legislativo, al dictar las correspondientes leyes, puede determinar los casos de utilidad pública en -- los que proceda la privación de la propiedad privada y, siguiendo el trámite señalado en el precepto comentado, deberá pagarse la indemnización.

De tal manera, que conforme al párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, se faculta expresamente al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, para expedir leyes de expropiación y de acuerdo con ellas, la autoridad administrativa, llámese Presidente de la República o Gobernadores de los Estados, en su caso harán las declaratorias de expropiación.

La autoridad que lleva a cabo el acto de expropiación, desarrolla su función en un ámbito que sólo se acota para las determinaciones genéricas del poder legislativo -local o federal- que establece tipos paradigmáticos de las causas de utilidad pública. En nuestro país, al no existir la institución de las leyes expropiatorias especiales, corresponde al ejecutivo declarar la utilidad pública a partir de un juicio de tipicidad que demuestre la

coincidencia entre una determinada situación de hecho y la previsión genérica del legislativo que define hipotéticamente la utilidad pública. Será el Poder Ejecutivo entonces, quien realice la interpretación y la valoración de las situaciones que deben hacer operar el dispositivo expropiatorio; la ley es un mero referente general.

IV. PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR LA EXPROPIACION.

El procedimiento para decretar la expropiación está en nuestra opinión exento de formalidades, salvo las relativas a publicidad, y se integra previamente con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación, el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la Federación o en el Diario Oficial de los Estados, sin audiencia judicial. La intervención de la autoridad judicial se ajustará sólo a fijar el aumento o demérito que sufran los bienes en fecha posterior a aquella en que se fijó su valor fiscal.

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio de que el hecho de que no se de audiencia a los interesados en el caso de la expropiación, no viola la garantía establecida en el artículo 14 de la Constitución, salvo que la Ley de Expropiación se hubiese fijado un procedimiento con audiencia previa del interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento. (20)

En general, la doctrina está conforme con este criterio, ya que la expropiación al igual que los impuestos, son actos de ejercicio de la soberanía y, además están expresamente consignados en la Constitución.

Una vez publicada la declaratoria, se concede un plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento de que si no lo desocupan, la autoridad tomará posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

De acuerdo con la ley, los afectados pueden oponer el recurso administrativo de revocación dentro del plazo de 15 días hábiles, ---

(20) Tesis Jurisprudencial Núm. 100 (5ª época, tomo VII, p.696. Colín, Eneidino. Tomo XX. p.1229. Cruz Lorenzo y coags, Tomo XLIV, p. 2020. Bravo Izquierdo, Donato. Tomo XLV, p. 263. Pierre Oil Co, S.A. Tomo XLV, p.5212. Marín Elías. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917 a 1965. Tomo correspondiente a la 3ª parte. Segunda Sala, pp. 126 y 127. --- "Expropiación por causa de utilidad pública, llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".

después de notificada la resolución o, en su caso, publicada en el Diario Oficial de la Federación, y si lo que se resuelve es negativo o el recurso no fue presentado en tiempo, la autoridad administrativa procederá a la ejecución. En los casos en que sea necesario satisfacer necesidades colectivas, abastecimiento de víveres a ciudades, epidemias, plagas, calamidades públicas, guerra, etc., en este caso la ocupación se hará sin esperar la resolución. (21)

V. LA UTILIDAD PUBLICA.

A). Elementos de la utilidad pública.

Como hemos visto, la expropiación es un acto vedado a los particulares. El acto de autoridad expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere, invocando la utilidad pública de acto, para satisfacer una necesidad colectiva.

(21) Sobre el procedimiento de Amparo existe la Tesis Jurisprudencial Núm. 95, -- que dice: "Expropiación, improcedencia de la suspensión tratándose de, Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudiera resentir el particular, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada" (tomo LXXVI, p. 4079, Gómez, José y Coags., tomo LXXVI, p. 7052, Cía. Central de Inversiones, S.A. Tomo LXXVI, p. 7052 Limantour de Iturbide, Ma. Teresa y Coags, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1965, tomo correspondiente a la 3a. parte. Segunda Sala, p. 121)

"La idea de utilidad pública en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse". (22)

"El móvil, la razón de ser, es decir la causa de la expropiación es la utilidad pública, este es el elemento esencial de la facultad de expropiar.

"La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades y, por lo tanto, para que haya utilidad pública se requieren los siguientes elementos:

- "1.- Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
- "2.- Un objeto considerado como capaz de satisfacer una necesidad.
- "3.- El posible destino en concreto del objeto o la satisfacción de la necesidad.

"Constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública exigirá el cumplimiento o la existencia de estos elementos ---

(22) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, 9ª edición. México 1975, pág. 356

o condiciones, arriba citadas. No concurriendo estas circunstancias, las expropiaciones que se decreten, podrían invalidarse por notoria inconstitucionalidad". (23)

En nuestro medio, ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación definen la idea de utilidad pública, que es un concepto central en esta materia.

La Ley de Expropiación, del 25 de noviembre de 1936, resulta muy avanzada en el sentido de la subordinación de intereses particulares al interés social, manteniendo en su articulado un sistema de calificación general de las causas de utilidad pública que se orienta a conferir en la práctica un alto rango de discrecionalidad a la actividad administrativa.

El concepto de utilidad pública es relativo y, por lo tanto, difícil de definir; varía según las circunstancias de tiempo, lugar condiciones políticas, económicas y sociales, representando pues, una compleja situación circunstancial.

Fraga señala que "en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones de cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad (23) Fernández del Castillo, Germán. Op. Cit., pág. 75

de la colectividad, existirá la utilidad pública";(24) de acuerdo con este criterio, siempre que la afectación de un bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado, se estará en presencia de dicho principio. -- Coincidimos con el criterio expuesto y creemos que siempre que se presenten esos casos al legislador, podrá señalar causas de utilidad pública, que estén coordinadas con el concepto. Desde luego, este concepto no es invariable. No siempre la utilidad pública fue, es o será la misma.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley de Expropiación del 25 de noviembre de 1936, 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 -

(24) Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 389

poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

- VII. La defensa, conservación, desarrollo y 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 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; y
- XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

B). Jurisprudencia sobre el concepto de Utilidad Pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido numerosas ejecutorias, fundamentalmente referidas a la expropiación sobre el significado y trascendencia del término de utilidad pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un tiempo sostuvo como esenciales para determinar la causa de utilidad pública dos elementos:

- a) Que sea impuesta por una necesidad pública y que, en consecuencia, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, y
- b) Que la cosa expropiada pase al patrimonio del Municipio, Estado o Nación y no al de simples individuos.

Posteriormente la SCJN ha variado el criterio antes expuesto para sostener:

"Ultimamente se han precisado las ideas al respecto adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; 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 que se satisfaga la necesidad que ----

tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política". (25)

No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que debe entenderse por utilidad pública, por utilidad social y por utilidad nacional, ya que las palabras "utilidad pública", encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de utilidad privada, concluyéndose que toda utilidad social es una utilidad nacional y toda utilidad nacional es una utilidad pública.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido también que para que proceda la expropiación debe comprobarse la existencia de la causa de utilidad pública mediante datos objetivos y ciertos y no a través de simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias, los bienes expropiados por el Estado deben destinarse a satisfacer las necesidades colectivas que están a su cargo.

Para dar mayores elementos de valoración y de juicio respecto de este concepto, transcribimos 10 jurisprudencias que se refieren exclusivamente a la Utilidad Pública:

(25) Quinta Epoca. Tomo XLVI. Pág. 4922 Zanudio de Mieaville, Dominga y Cristina y Coagda.

1. "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: Primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevado a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías".(26)

2. "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación y sólo con esa justificación, es legal la

(26) Quinta Epoca. Tomo XI. Pág. 685 Blanco y Pastor, Concepción y coagraviadas. Segunda Sala, Apéndice de Jurisprudencia 1975. Tercera Parte, pág. 639 4ª relacinada de la Jurisprudencia "Expropiación" en este volumen. Tesis 349

ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante simple afirmación, sin prueba de la autoridad responsable".(27)

3. "EXPROPIACION, ALCANCE DE LA FACULTAD DE. El alcance de la facultad de expropiación comprende, además de -- los casos en que la colectividad, llámese Municipio, -- Estado o Nación, se sustituye en el goce del bien ex--propiado, para establecer o explotar por si mismo un -- servicio público o para emprender una obra que reporte una utilidad general, aquellos en que los particulares, mediante legal autorización, fuesen los encargados de realizar esos objetos, en beneficio de la colectivi--dad".(28)

4. "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el cri--terio de que para que la expropiación de bienes de pro--piedad privada se ajuste a los preceptos constituciona--les, es menester que las autoridades que la realicen -- comprueben la existencia de la causa de utilidad -----

- (27) Quinta Epoca. Tomo XXIX. Pág.1592. Bezares, Manuel Sucn. de Segunda Sala. Apéndice de Jurisprudencia 1975. Tercera parte. Pág. 905. 5ª relacionada de la Jurisprudencia. "Utilidad Pública (expropiación)", en este volumen - Tesis 1637.
- (28) Quinta Epoca. Tomo XLVI. Pág. 4922. Zamudio Mieaville, Dominga Cristina y Coagda. (Apéndice 1985. Pág. 743).

pública que la haga necesaria, siendo indispensable para ello, una prueba basada en datos objetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias; que de otra manera no se justifica la utilización, por parte del Estado, del procedimiento extraordinario de expropiación para obtener los bienes que necesita a --- efecto de satisfacer las necesidades colectivas que están a su cargo. Dicho criterio establece, pues, como --- uno de los principales requisitos para que proceda la expropiación, que la utilidad pública quede demostra da, no bastando el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad.

"Ahora bien, como en el presente caso el Gobernador del Estado de Campeche se limita a afirmar en su acuerdo expropiatorio que se reclama "que es una de las preocupaciones de mi gobierno proporcionar a la juventud del Estado campos deportivos para la formación de ese nuevo tipo humano, alejado del vicio, y en pleno desarrollo de facultades por medio de los cuales con el tiempo se beneficie la familia campechana, célula de nuestra sociedad", pero no rindió ninguna prueba para ----

acreditar ampliamente esa utilidad y, en cambio el que joso rindió la prueba de inspección ocular, mediante - la cual demostró la existencia en la ciudad de Campe-- che de otros cuatro campos deportivos, significa que - aquel funcionario no adujo ningún elemento de convic-- ción lo suficientemente importante para justificar la expropiación del inmueble de que se trata en beneficio de la colectividad y, por lo tanto, cabe concluir que no se justificó la existencia de una causa de utili-- dad pública y que el acuerdo expropiatorio dictado en tales condiciones es anticonstitucional por contra-- decir el mandamiento expreso del artículo 27 de nues-- tro Código fundamental " (29)

5. "UTILIDAD PUBLICA, PRUEBAS. Aún cuando determinadas - obras sean llevadas a cabo por una compañía particu-- lar, aún cuando, como es natural suponerlo, esa empre-- sa persiga fines especulativos, esto no es obstáculo para que los trabajos que se emprendan redunden en be-- neficio social, y por tanto, que se trate de un caso de utilidad pública " (30)

- (29) Amparo en revisión 3240/1957. Jorge Luis Palomeque de Hermida. 13 de noviem-- bre de 1957. Unanimidad de 5 votos.
Ponente: Mtro. Tena Ramírez. Segunda Sala. Informe 1957. Pág. 25
- (30) Quinta Epoca. Tomo XXXV. Pág. 490 Uruñuela C. Manuel y Alfonso. Segunda Sala. Apéndice de Jurisprudencia 1975. Tercera parte. Pág.908. --- 11ª relacionada de la Jurisprudencia. "Utilidad pública (expropiación)", en este volúmen. Tesis 1637.

6. "EXPROPIACION, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Para toda expropiación por causa de utilidad pública, se requieren los siguientes elementos: 1º Una ley que determine las causas en que son de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; 2º Declaración de la autoridad administrativa de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación, y 3º Diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización".(31)

7. "EXPROPIACION, CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA (Michoacán). No es inconstitucional la Ley de Expropiación del Estado de Michoacán al determinar genéricamente las causas de utilidad pública y dejar al Ejecutivo del Estado el declarar en cada caso concreto que es causa de utilidad pública la ocupación de determinada propiedad particular, ya que únicamente dicho Ejecutivo está en condiciones de percatarse de las necesidades en el Estado y Municipios, como en el caso de la creación de un nuevo mercado, mientras que el legislador que creó la ley no podría especificar los casos particulares de expropiación, por lo que únicamente en forma genérica

(31) Amparo en revisión 1422/1974. María Soledad Zepeda Rivera y Coags. Enero 21 de 1975. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mtro. Salvador Mondragón - Guerra. Secretario: Francisco M. Ramírez.

señala entre otras, que es causa de utilidad pública - la construcción de mercados".(32)

8. "UTILIDAD PUBLICA. No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, en los casos de expropiación sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad".(33)

9. "UTILIDAD PUBLICA. CONCEPTO LA. En los términos del artículo 27 constitucional la utilidad pública abarca, no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda, y mediato o indirecto, las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas o higiénicas para obreros"(34)

(32) Amparo en revisión 1422/1974. María Soledad Zepeda Rivera y Coags. Enero - 21 de 1975. Unanimidad de 19 votos. ponente: Mtro. Salvador Mondragón --- Guerra. Secretario: Francisco M. Ramírez.

(33) Quinta Epoca. Tomo XXVIII. Pág. 2110 Celis, Aurelio.

(34) Quinta Epoca. Tomo XLV. Pág. 4892 Certuche, Carlos. Tomo XLV. Pág.4797 Escandón de Escandón, Guadalupe.

10. "UTILIDAD PUBLICA. EN OUE CASO NO EXISTE LA. No se justifica la existencia de utilidad pública, en las expropiaciones que tengan como fin privar a los propietarios de sus bienes, para transmitirlos a personas morales que - están incapacitadas constitucionalmente para adquirir-- los, pues para la existencia de dicha utilidad, se requiere como presupuesto necesario, que la corporación o sujeto que va a ser beneficiado con el acto expropiatorio, tenga capacidad jurídica para incorporar a su patrimonio, el bien afectado".(35)

VI LA INDEMNIZACION.

Una idea consustancial al sacrificio de intereses individuales -- afectados por la expropiación es la de compensar al afectado por el menoscabo patrimonial que resiente. A pesar de que la institución expropiatoria ha variado su sentido con el tiempo, la obligación de indemnizar se mantiene como una exigencia constitucional en todos los países; expropiación e indemnización son dos conceptos cuya mancuerna se estrechan con el surgimiento del Estado --- de Derecho y se proyectan como una necesidad permanente de equidad en los actos de afectación forzosa que realizan los sujetos -- expropiantes. La indemnización es una garantía -----

(35) Quinta Epoca. Tomo LXVIII. Pág. 201. Perca Pérez, Otilio y Coags.

reconocida a los titulares de un patrimonio que los asegura contra la eventualidad expropiatoria; su necesidad proviene de compensar el sacrificio. La ratio legis de la indemnización consiste en perpetuar el interés patrimonial más allá del objeto concreto sobre el que recaen las facultades del titular.

La compensación pecuniaria rehabilita en la medida de la utilidad económica del dinero. La Ley de expropiación mexicana, contiene en realidad pocas garantías para el pago de la indemnización a los afectados. Por principio de cuentas no prevé la posibilidad de indemnizar sujetos distintos del "propietario afectado".

La base para calcular el monto de la compensación es, en el caso de los inmuebles, el valor del registro catastral, que de ninguna manera refleja las condiciones reales del valor comercial y, por lo mismo, no es un principio muy confiable para sostener la equidad en los actos expropiatorios. En el caso de muebles y de mejoras efectuadas a los inmuebles después del registro, la determinación de la indemnización deberá quedar a criterio de la autoridad judicial, que está obligada a recibir opiniones de peritos: uno, por cada parte y un tercero en los casos de discrepancia.

Acosta Romero, consigna los diferentes sistemas a su criterio, para fijar la indemnización:

"1. "SISTEMA ADMINISTRATIVO. El justo precio lo fija exclusivamente un tribunal administrativo, controlado por el Estado, dentro de este sistema, el tribunal es un simple control extraordinario, al que le dan fuerza de cosa juzgada a sus resoluciones.

"2. SISTEMA DE JURY. En Francia existe la comisión arbitral de valuación que es un organismo que en el procedimiento de expropiación se encarga de fijar el monto de las expropiaciones por el expropiante a los propietarios.

"Esta comisión, fue reemplazada por un juez o árbitro inmobiliario competente para pronunciar la transferencia de la propiedad fija igualmente la indemnización, que luego puede ser apelada con efecto suspensivo ante una cámara especializada de la Corte de Apelación. Como se ve, en Francia el procedimiento tiene una faz administrativa y una faz judicial.

- "3. SISTEMA JUDICIAL. La indemnización la fija el juez sin perjuicio de peritos o cualquier clase de asesoramiento.
- "4. SISTEMA DE CONTROL COMPLEJO. Esta denominación comprende a todo sistema en que la indemnización es fijada por comisiones arbitrales especiales, formada por peritos árbitros y - frecuentemente por magistrados-peritos. Responde a una tendencia renovadora. Todos estos sistemas admiten recursos - de apelación, sea ante las autoridades judiciales o ante comisiones especiales. Son sistemas no bien definidos o netos como los anteriores". 36

Indemnizar es resarcir el daño, o sea la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio (Código Civil artículo 2108). En el derecho común, el daño se repara restituyendo la cosa al estado en que se encontraba antes de sufrirlo, o entregando otra del mismo género y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar -- igual a como se encontraba anteriormente, sólo en caso de que -- esos medios de liberación no sean posibles, es cuando debe resarcirse el daño cubriendo su valor en dinero. Pero tratándose de expropiación, esta última solución es la única posible, puesto -

que la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario, a quien no puede entregársele otra del mismo género y calidad, pues entonces no habría caso a la expropiación, porque aquello con que el Estado pretendería pagar, sería igual a lo que pretendiera expropiar.

La Constitución da las siguientes bases para fijar el monto de la indemnización:

- a) La cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada, figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base.
- b) El juicio pericial, por el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.
- c) Juicio pericial cuando se trata de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

VII. ELEMENTOS DE LA INDEMNIZACION.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantía de los particulares, que la expropiación sólo puede hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Esto da seguridad jurídica a quienes poseen bienes y participan en la vida económica del país.

Recordemos lo que dice el artículo 27 constitucional acerca de la indemnización.

Artículo 27.....

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

"VI.....

"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta

base. 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 asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. -- Esto mismo se observará cuando se trate de objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

En la anterior transcripción del texto constitucional están las bases de lo que, con más especificidad, señala su ley reglamentaria, la de Expropiación.

El artículo 10 reproduce en forma textual los segundos dos párrafos de la transcripción que incluimos en la página anterior.

El artículo 11 establece que cuando se controvierta el monto de la indemnización, el Juez dará un plazo de tres días para que las partes designen sus peritos, y un tercero, para caso de discordia. Si las partes se niegan a hacerlo, los peritos los nombrará el Juez.

El artículo 12 ordena que contra la designación de peritos que haga el Juez no procederá ningún recurso.

El artículo 13 prescribe que cuando por cualquier causa un perito no pueda cumplir su tarea, en tres días se designará a quien lo sustituya por quien corresponda (parte afectada, parte expropiante o Juez).

De acuerdo con el artículo 14 los honorarios de los peritos serán pagados por la parte a la que corresponda el trabajo que realicen.

El artículo 15 establece que el Juez fijará un plazo máximo de sesenta días para que los peritos rindan su dictámen.

El artículo 16 trata sobre los casos de acuerdo y desacuerdo entre los peritos, en la fijación del valor de las mejoras o del mérito de la cosa expropiada. En caso de inconformidad se llamará un tercer perito, para que en un plazo no mayor de treinta días rinda su dictámen.

El artículo 17 preceptúa que contra la decisión del Juez sobre el monto de la indemnización no procederá ningún recurso.

El artículo 19 señala que el importe de la indemnización será pagado por el Estado cuando el bien expropiado, ocupado o limitado pase a su poder. Es decir, la indemnización será pagada con posterioridad a la ocupación del bien.

Finalmente, el artículo 20 habla del plazo y dice que el pago de la indemnización y su forma, que serán acordados por la autoridad expropiante. "no abarcarán nunca un periodo de diez años".

A).- T i e m p o .

Una cuestión particular del régimen expropiatorio mexicano, que forma parte de nuestro anecdotario constitucional, es la especificación de la Carta Fundamental de 1917 en la utilización del término mediante para referirse al pago de la indemnización que consigna el segundo párrafo del artículo 27 constitucional. El término "mediante" carece de connotación temporal directa; sin embargo, al haber sustituido el "previa" de la Carta anterior sugiere la intención de no limitar el pago de la indemnización de las expropiaciones al momento anterior a la realización del acto. El Congreso de la Unión así interpretó este asunto y la Ley de -----

expropiación vigente dispuso que: "el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio", y más adelante que: "la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, las que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años". -- (Artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación).

En opinión de Gabino Fraga, "el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, -- como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior, de que el plazo guarde también relación justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se de una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas". (37)

(37) Fraga Gabino. Op. Cit. Pág. 386

Por último la Suprema Corte de Justicia unas veces ha bordado simplemente en el terreno de la equidad, y en otros, en el del programa político del Estado, para fijar la oportunidad en que ha de hacerse el pago de la indemnización. Así estableció jurisprudencia en el sentido de que "el artículo 27. al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse.... mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y las leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías" (38) para establecer después que "el justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son actos posteriores a la expropiación". (39)

Posteriores ejecutorias establecieron la tesis de que "la indemnización debe hacerse, cuando mucho, a raíz de haberse ejecutado -- la expropiación" (40) y que "el plazo que transcurra entre la declaratoria respectiva y el pago del importe de la cosa -----

- (38) Tesis 342 del Apéndice al tomo XXXVI del "Semanario Judicial de la Federación.
- (39) Tesis 344, id. id; en el mismo sentido, ejecutoria Pozos Petra T. XVIII del "Semanario Judicial", pág. 1266 y ejecutoria en el toca 5540-35. 2ª citada - en el Informe del Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente al año de 1936.
- (40) Toca 6403-35-1ª, fallado el 22 de septiembre de 1936, citado en el informe - a que se refiere la nota anterior.

expropiado, sea razonable tomando en cuenta el tiempo necesario - para determinar el monto de la indemnización y entregarla al inte- resado" (41) lo que no ha sido obstáculo para que también se de- clare que: "si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia determina que la fijación y el pago de la indemnización pueden - ser actos futuros, no puede tacharse de inconstitucional una ley que establece plazos para cubrirla" (42) criterio que hasta la - fecha ha prevalecido.

B).- F o r m a .

Respecto de la forma en que debe pagar la indemnización el Esta- do, es comúnmente aceptada y no sujeta a debate la idea de que - el pago debe realizarse en moneda. Sin embargo, se ha cuestiona- do que en el caso de las expropiaciones agrarias se pague la in- demnización con bonos de la deuda pública, como lo prevén las - leyes.

En opinión de Fraga, ésta última forma de indemnizar no es ile- gal. "No significa sino que al particular expropiado, el Estado le da un título en el cual lo reconoce como acreedor por una ---

(41) Toca 8498-36-2ª, fallado el 7 de julio de 1937 en el Informe del Presiden- te de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia correspondiente a - 1937.

(42) Toca 5540-35-2ª, fallado el 17 de marzo de 1936, ejecutoria que es contra- ria a la jurisprudencia establecida anteriormente.

determinada cantidad de dinero, pero la obligación de pagar subsiste hasta que se vence la fecha en que el bono puede hacerse -- efectivo".(43)

En todos los casos en que el gobierno no tiene fondos para pagar indemnizaciones, recurre al procedimiento de considerarlas deudas vencidas e incorporarlas al monto de su deuda pública, sin que se haya objetado legalmente el procedimiento de otorgar a los acreedores un título de dicha deuda.

No han faltado quienes opinen que si el Estado no tiene fondos, - debe aplazar los actos expropiatorios hasta que disponga de dinero para indemnizar. Por su carácter, ni siquiera vale la pena hablar de esta idea, que pierdê de vista que los intereses sociales están muy por encima de los monetarios.

En los últimos años, el caso más citado es de la llamada nacionalización bancaria; en este asunto el decreto expropiatorio apreció la situación de pago diferido en forma muy general. Por Acuerdo

(43) Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 387

posterior (Diario Oficial de la Federación, 4 de julio de 1983), el Ejecutivo Federal dispuso, un procedimiento especial para el pago de la indemnización, más favorable al que la ley concede, a través de las siguientes reglas:

- a) La indemnización la fijaría un "Comité Técnico de Valuación";
- b) Que se autorizaba emisión de bonos para el pago de la indemnización; y
- c) Que dichos títulos deberían cubrir también intereses calculados de acuerdo con los promedios de los rendimientos máximos bancarios, generados por depósitos en moneda nacional a plazo de 90 días.

En este Acuerdo -que da origen a un régimen paralegal en la materia- se perfila la intención política de resarcir al grupo social que resultó expropiado y se evidencia también la necesidad de actualizar el sistema de pagos regulado en la Ley de Expropiación - otorgando al mismo parámetros objetivos precisos e identificables.

C).- M o n t o .

La Constitución previene cuál es el monto que debe pagarse por -- concepto de indemnización. Ya ha quedado claro, por las trans- - cripciones que hemos hecho del artículo 27, que las bases para fi- - jar el monto, provienen del valor fiscal con que el bien expropia- do esté registrado en las oficinas catastrales o recaudadoras, y que sólo en el caso de deméritos o mejoras posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando los valores no estén - fijados en las oficinas rentísticas o recaudadoras, se llevarán a cabo juicio pericial y resolución judicial.

Para Acosta Romero, la indemnización deberá contemplar:

- "a) El valor objetivo del bien.
- "b) Los daños como consecuencia de la expropiación.
- "c) No se tomará en cuenta las circunstancias de carácter perso- nal, valores efectivos, ni ganancias hipotéticas.
- "d) No se pagará el lucro cesante.

"e) En materia de inmuebles tampoco se considerará el valor panorámico o el derivado de hechos de carácter histórico". --
(44)

D).- Organos competentes en la fijación de la indemnización.

Ya dijimos en el inciso anterior que la autoridad judicial es competente para fijar el monto de una indemnización cuando se presenta alguno de los siguientes casos:

- 1.- El bien expropiado sufrió mejoras o demérito posteriores a la fecha en que se asentó su valor fiscal en las oficinas recaudadoras o catastrales.
- 2.- El afectado se declara inconforme por el monto de indemnización acordado por la autoridad administrativa que realizó la expropiación.
- 3.- Se trata de ocupación temporal o limitación de dominio.

Tenemos, pues, que la autoridad judicial es competente para fijar el monto de la indemnización en cualquiera de los casos descritos.

Por tanto, fuera de esos casos, la autoridad competente para fijar el monto es la autoridad administrativa.

Esto es adecuado porque, en principio, no existe conflicto entre el Estado y el afectado. El conflicto surge hasta que el afectado se declara inconforme. Hasta antes de ésto, no estamos ante una decisión jurisdiccional, sino ante una decisión administrativa.

El artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 8 de enero de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, establece que:

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

Por disposición expresa de esta ley, la Comisión de Avalúos de -- Bienes Nacionales auxilia a la entidad administrativa que integra el expediente de expropiación en la determinación pericial del -- monto indemnizatorio.

El segundo párrafo del artículo 14 de la ley que citamos, establece que la sola publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, bastará para que el bien a que se refiere forme parte del patrimonio nacional.

El tercer párrafo nos permite volvernos a referir fugazmente a -- la forma de pago, pues prevé el pago en especie, mediante bienes equivalentes aproximadamente, cuando el afectado por la expropiación gane menos de cuatro veces el salario mínimo vigente en su zona económica y haya tenido en el local expropiado un pequeño -- comercio, un taller o una industria familiar. En tal caso, el -- valor excedente en el bien dado como indemnización -si tal excedente existe-, será donado por el Estado al indemnizado.

El artículo 63 habla de algunas de las funciones de la Comisión - de Avalúos de Bienes Nacionales, y dice, en lo que nos compete -- aquí:

"Artículo 63. En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la Administración Pública - Federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:

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

"...VIII....-

"...El precio de los inmuebles que se vayan a adquirir, así como el monto de indemnizaciones o rentas, no podrá ser superior al señalado en el dictámen respectivo".

En lo que se refiere a este último párrafo transcrito de la Ley - General de Bienes Nacionales, se entiende que el monto fijado por

la Comisión no podrá ser excedido por la autoridad administrativa motu proprio, pero implícitamente debe deducirse que si interviene la autoridad judicial ejerciendo de manera autónoma la función jurisdiccional puede tras el juicio pericial, dictaminar una indemnización superior a la fijada por la Comisión.

Precisando lo anterior, resumamos:

- 1.- Fijar el monto de la indemnización es una facultad administrativa.
- 2.- Esta facultad sólo pasa a la esfera judicial en los casos señalados en la página 69 de este trabajo. En este caso la reclamación del afectado que motiva la intervención judicial se debe presentar ante los juzgados de distrito en materia administrativa.

CAPITULO TERCERO

EL DERECHO DE REVERSION EN MATERIA DE EXPROPIACION

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

La expropiación está prevista en nuestro sistema jurídico, en el segundo párrafo del artículo 27, y se desarrolla esta institución jurídica, en el propio ordenamiento constitucional en la fracción VI del mismo artículo y en su ley reglamentaria.

Del contenido de estos preceptos, la expropiación es un acto de la Administración Pública, de orden constitucional, reglamentada y desarrollada a través de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble, por imperativos de necesidad o utilidad pública y mediante indemnización.

La utilidad pública, para considerarse como tal, aparece cuando existe una necesidad social o colectiva, que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio. Como ya hemos visto, en el capítulo anterior, la Ley de Expropiación no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera en su artículo primero las causas de utilidad pública.

La publicación de la ley data de 1936, y contiene en su articulado:

- I. Las causas de utilidad pública;
- II. El señalamiento de que igualmente procede, no sólo la expropiación, sino la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado;
- III. Los órganos de la administración que deben tramitar el expediente de expropiación;
- IV. La forma de notificar la declaratoria correspondiente.

- V. El recurso pertinente contra la declaratoria;
- VI. Los requisitos para la ocupación de la propiedad o la limitación del dominio;
- VII. Los casos en que la interposición del recurso de revocación no interrumpe, ni suspende la ocupación del bien o la limitación de dominio;
- VIII. Lo relativo al pago de la indemnización, y
- IX. Los casos en que procede la reversión al particular de los bienes o derechos que le fueren afectados.

Esta ley garantiza al gobernado que la perturbación o afectación de sus bienes y derechos la justifica una causa de utilidad pública que sólo puede resolverse o encararse mediante el acto expropiatorio, siendo este motivo el único jurídicamente válido para privar al particular de su propiedad por la vía del derecho público.

En efecto, el artículo 9º de la Ley de Expropiación, obliga al Estado a cumplir con la causa de utilidad pública a más tardar -

en un término de cinco años, contados a partir del momento en que tenga la oportunidad jurídica de llevar a cabo tanto la ocupación como las obras previstas.

Así, si el Estado no da cumplimiento a la causa de utilidad pública invocada, en el término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Los motivos por los cuales el Estado no cumple con la causa de -- utilidad pública, son muy variados.

- A) La falta de recursos necesarios para llevar a cabo las ---- obras o los programas.
- B). El cumplimiento parcial al proyecto previsto e invocado en el decreto.
- C) La decisión de la autoridad expropiante de cambiar el tipo de obra, de servicio o programa a realizar en el inmueble,

por haberse presentado necesidades diferentes. Por ejemplo: El Estado, habiendo expropiado para la apertura, ampliación, construcción de calzadas, puentes y túneles para facilitar - el tránsito urbano y suburbano modifica el proyecto de urbanización en las áreas expropiadas, no adecuándolas a las causas de utilidad pública invocadas, y construye un hospital o se desarrolla un programa de vivienda social.

La finalidad del derecho de reversión es evitar extralimitaciones en el ejercicio del poder público y otorgar certidumbre jurídica a los actos de la autoridad. Constituye indudablemente un verdadero contrapeso a la facultad expropiatoria del Estado, al permitirle al particular expropiado la posibilidad jurídica de recuperar los bienes que le fueron afectados, cuando la causa de -- utilidad pública ya no subsista o cuando aún subsistiendo no se -- de cumplimiento a la causa invocada o se destinen los bienes a -- otras causas de las estrictamente expresadas.

II. C O N C E P T O.

La figura jurídica de la reversión, se encuentra escasamente legislada y reglamentada en nuestro derecho positivo, existiendo --

contadas referencias a su contenido y desarrollo; adoleciendo además de una ausencia casi total de reglamentación al procedimiento de reversión.

Para Rafael De Pina, reversión es la "restitución de una cosa al estado que anteriormente tenía". Así como la "devolución de bienes determinados a su anterior dueño". (45)

En el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, reversión implica la "restitución al estado anterior. Reintegro de la propiedad al dueño primitivo". (46)

Para Germán Fernández del Castillo, la reversión, "de acuerdo con la doctrina, y en concordancia con la generalidad de las leyes sobre esta materia, da al sujeto expropiado una acción de reversión de la expropiación, para el caso de que los bienes no se destinen a la finalidad que la motivó; pero el plazo que da la ley al expropiante es muy largo, pues es de cinco años, para hacer la aplicación correspondiente". (47)

(45) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 13ª edición. - México 1966, pág. 432

(46) Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, - Editorial Heliasta. 1ª edición. Buenos Aires 1973, pág. 386

(47) Fernández del Castillo, Germán. Op. Cit. Pág. 79

Serra Rojas, siguiendo al autor italiano D'Alessio, expresa que - el "derecho de reversión o retrocesión, puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de un bien sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste". (48)

El maestro Fraga, al analizar diversos artículos de la ley de expropiación, expone:

"La Ley de Expropiación en vigor establece que el Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, la cual se publicará en el Diario Oficial y se notificará personalmente a los interesados. (Artículos 3º y 4º).

"Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación, y una vez que éste se hubiese resuelto negativamente, o en caso de no haberse interpuesto, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución -

de la declaratoria, salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores; del abastecimiento de ciudades o poblaciones de víveres o artículos de consumo necesario, o de procedimientos para combatir epidemias, epizootias, incendios, plagas u otras calamidades públicas, o --- bien de medidas de defensa nacional o mantenimiento de la paz pública o de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales o los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues en todos esos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación. (Artículos 6º, 7º y 8º).

"La ley establece, por último, un caso en el cual se puede dejar insubsistente la expropiación y reclamarse por el afectado la reversión del bien de que se trate, y es cuando éste no se destine al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años". (49).

Acosta Romero, aborda el tema, distinguiendo el sentido de vocablo reversión en materia de expropiación, con el que se refiere a la concesión de servicio público.

"Este vocablo en la expropiación tiene un contenido distinto al derecho de reversión en lo que se refiere a la concesión de servicio público.

"Si dentro de un plazo de cinco años, contados a partir de la publicación de la resolución de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, la autoridad administrativa no destina el bien al fin de utilidad pública para el cual fue expropiado, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le vuelva a transferir la propiedad sobre su bien (de acuerdo con la Ley de Expropiación del Distrito Federal).

"En este caso, estimamos, si el particular obtiene la devolución del bien expropiado tiene, también, a su vez, la obligación de reintegrar a la Administración Pública, las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización. Cosa que es lógica en nuestra opinión y obedece a un principio general del Derecho" (50)

La reversión viene a constituir un resguardo de la garantía del derecho a la propiedad que, insistimos, sólo puede legalmente extinguirse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El derecho de reversión ejerce eficaz tutela sobre el derecho de propiedad, por cuanto el individuo como propietario tiene el derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsista, o cuando no se lleve a cabo su cumplimiento en el término fijado por la ley.

En síntesis, el derecho de reversión es la posibilidad que tiene el particular de recuperar el bien que le fue expropiado cuando la causa de utilidad pública que se esgrimió en el Decreto de Expropiación no se cumplió, o se realizó una distinta a la prevista, o simplemente, no se dió ningún uso al bien expropiado después de transcurrido el término establecido por la ley.

El derecho de reversión es viable, después de que el bien ha sido expropiado, nunca durante el procedimiento tendiente a expropiarlo, y estará sujeto su ejercicio, a los términos, y supuestos normativos, que para hacerla valer señalen la Ley de Expropiación y la Ley General de Bienes Nacionales, en el ámbito federal y para el Distrito Federal.

El derecho de reversión implica necesariamente la extinción previa del derecho de propiedad a través de la tramitación de los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio respectivamente.

El derecho de reversión viene a constituir una protección del derecho de propiedad. Como ya dijimos, este último sólo puede extinguirse mediante expropiación, y la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública plenamente justificada y mediante indemnización.

Si partimos de la definición de Jellinek sobre los derechos subjetivos públicos, debemos considerar el derecho de reversión como uno de ellos. Este autor nos dice que los derechos subjetivos públicos son "la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público y representan una serie de limitaciones que el Estado se impone a si mismo". (51)

Podemos, entonces, asegurar que el derecho de reversión es un derecho subjetivo público por las siguientes razones:

(51) Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado. Editorial Albatros, 1a. edición. Buenos Aires, 1960, pág. 166

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - establece que las expropiaciones sólo pueden hacerse por - causa de utilidad pública. La acción expropiatoria se su- bordina a los requisitos establecidos en la Constitución.
2. El particular expropiado tiene el derecho de reversión co- mo instrumento para hacer que el Estado respete los precep- tos a través de los cuales se ha autolimitado en materia - de expropiación, una vez que ésta se ha llevado a cabo.
3. Por medio del derecho de reversión el expropiado obliga a la autoridad expropiante, a destinar el objeto expropiado a la causa de utilidad pública invocada.
4. La reversión viene a constituir una protección y tutela - del derecho de propiedad.

En conclusión, el derecho de reversión impide que ocurran expropiaciones arbitrarias, es un contrapeso del ejercicio del poder público y obliga al Estado a destinar el bien expropiado al objeto o causa de utilidad pública que él mismo ha fijado.

III. PRESUPUESTOS DEL DERECHO DE REVERSION.

De la lectura del artículo 9º, de la Ley de Expropiación, pueden deducirse los requisitos que son necesarios para el nacimiento - del derecho de reversión.

PRIMERO.- La extinción previa del derecho de propiedad en virtud de la expropiación.

SEGUNDO.- Que producida la extinción del derecho de propiedad - por la vía expropiatoria, no se le dé al bien expropiado el destino previsto en el decreto respectivo; o se le dé otro distinto.

Por lo que respecta al primer presupuesto, no creemos necesario abundar, pues es claro que si el derecho de reversión sirve para restituir un derecho de propiedad, es necesario que con anterioridad éste se haya extinguido; no se puede revertir lo que no - se ha expropiado.

El segundo de los presupuestos sí requiere un análisis detenido, principalmente por la forma en que está presente en el texto de la Ley de Expropiación.-

La primera parte de tal presupuesto nos indica que para que surja el derecho de reversión es necesario que el bien expropiado no sea destinado a la causa de utilidad pública en que se fundó la expropiación.

En este caso, también debemos incluir el hecho de que el bien no se destina a ninguna causa de utilidad pública y la posibilidad de que el bien que sólo es afectado temporalmente tampoco sea -- destinado a la causa de utilidad pública señalada en el acto. -- pues debemos estimar que estas dos situaciones son conculcatorias del derecho de propiedad y que, por tanto, crean a favor del expropiado el derecho a la reversión, y en última instancia el derecho a obtener el amparo de la justicia federal.

Cuando el bien expropiado no es destinado a ningún uso de utilidad pública, simplemente la expropiación carece de justificación jurídica y es conculcatoria de garantías, pues la extinción del derecho de propiedad carece de fundamento que la justifique.

Por lo que respecta al otro caso que hemos mencionado como presupuesto para el nacimiento del derecho de reversión, o sea, que -

el bien expropiado se destine a la causa de utilidad pública sólo temporalmente, hemos de considerar que, una vez presentado el caso, el expropiado puede ejercitar su derecho de reversión, puesto que al dejar el bien de servir al Estado para satisfacer la necesidad que originó la expropiación, el particular tiene derecho de recobrarlo.

La modificación de la causa de utilidad pública por la autoridad expropiante, resulta improcedente por constituir una flagrante violación a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 constitucional, que obligan a toda autoridad a actuar siempre con apego a la propia Constitución y a las leyes que de ella emanen, de tal manera que sus actos no sean emitidos arbitrariamente.

Si no se destinan los bienes expropiados a la causa de utilidad pública invocada en el Decreto expropiatorio, se demuestra la falta de concordancia entre la necesidad pública que debe ser satisfecha y el objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad, actualizándose para el sujeto expropiado, el supuesto normativo para el ejercicio de su derecho de reversión.

Por lo que respecta al término legal para interponer el derecho - de reversión, el artículo 9º, de la Ley de Expropiación dice:

"Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueran destinados al fin que dio causa a la declaratoria 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 temporal o limita ción de dominio".

Esta redacción daba la idea de que el tiempo para ejercer el derecho de reversión comenzaba a correr al terminar el procedimien to de expropiación y dentro del curso de los cinco años siguientes a esa terminación.

Sin embargo, esa ambivalencia, que era objeto de discusiones en otros tiempos, ha sido subsanada por el artículo 33, párrafo segundo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que a la letra - dice:

"Artículo 33.....

"Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir - de la fecha en que aquella sea exigible".

Nos parece razonable que así sea, pues de lo contrario, cuando se trata de obras públicas, en las que el Estado debe seguir todo un procedimiento, esperar a contar con los recursos suficientes, realizar los estudios necesarios, etcétera, que suele llevarse varios años en ocasiones, sería inadecuado que el particular pudiera exigir el derecho de reversión al día siguiente de concluido el trámite expropiatorio.

Cinco años nos parecen un plazo prudente para que el Estado dé cumplimiento a la causa de utilidad pública que motivó la expropiación, vencidos los cuales, tendrá el particular dos más para ejercitar su derecho.

IV. TITULAR JURIDICO DEL DERECHO DE REVERSION.

En este punto debemos preguntarnos: ¿a quién compete el derecho de reversión?. En relación con este cuestionamiento podemos en numerar dos respuestas:

1. La acción de reversión sólo compete al expropiado.
2. La acción de reversión compete al propietario expropiado y a sus sucesores.

De acuerdo con la primera, sostener que los herederos del expropiado no tienen derecho de reversión, pues el propietario original es el único que ha sufrido la afectación, no tiene bases consistentes, pues el derecho de reversión es inherente a la cosa, no a la persona; lo genera un acto realizado en perjuicio del derecho que se tiene sobre una cosa, por tanto, nos parece que el derecho puede ser ejercido por los sucesores del expropiado.

La segunda respuesta nos parece la más ajustada a la naturaleza jurídica del derecho de reversión, que, como vamos a ver, no es

inherente a la persona, sino a la cosa. La mayoría de los autores son partidarios de esta doctrina.

De acuerdo con ello, la acción de reversión compete en primer término al titular del bien expropiado y a sus sucesores.

V. PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN.

La reversión es un derecho, no una obligación del expropiado. Es un derecho que puede o no ser ejercido por el interesado.

Se trata de una posibilidad que mira en bien del interés del expropietario, y sería ilógico y antijurídico imponer la obligación de la reversión del bien expropiado, si no tiene interés en su recuperación.

Como toda acción, el derecho de reversión está sujeto en principio a un período en el cual puede ser ejercido, so pena de que si no se ejercita, transcurrido el período previsto, el titular pierde la capacidad de recurrir a él.

Al respecto, la Ley General de Bienes Nacionales, es clara al señalar en el párrafo segundo de su artículo 33 que la acción prescribe dos años después de transcurridos los cinco en que el Estado - una vez expropiado, no haya realizado el fin de utilidad pública, expresado en el Decreto.

El momento en que el tiempo para la prescripción empieza a correr es, pues, al cumplirse cinco años de que el Estado no ha dado uso al bien expropiado -y un uso conforme al decreto de expropiación-. Dos años después de esa fecha, prescribe el derecho del titular.

Una vez vencido este término, se presume el consentimiento tácito del acto, y en consecuencia resulta improcedente su reclamación.

Al respecto, consideramos aplicable la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página - 23 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, octava -- parte; 1917-1985.

"ACTOS CONSENTIDOS TACITAMENTE":

Se presumen, así para los efectos del amparo, los actos del orden civil y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala".

VI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.

Gabino Fraga, en su clásico Derecho Administrativo, dice que "el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo". (52) Andrés Serra Rojas, en su Derecho Administrativo, afirma: "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas- que determinan los requisitos previos que preceden el

(52) Fraga, Gabino. Op. Cit. Página 255

acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin". (53) Otros - autores extranjeros, son coincidentes en el concepto de procedimiento administrativo: por ejemplo, Francisco López Nieto y Mallo, le define como: "el cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos". (54) Abrevia el concepto Jesús González Pérez y dice: "el procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa". (55)

A).- Procedimiento administrativo y proceso administrativo.

Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento que es el cauce legal obligatorio a seguir; por tanto, cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización. Es común llamar proceso legislativo al procedimiento que deben seguir los órganos legislativos constitucionalmente establecidos a fin de elaborar la ley y realizar su función propia que es la legislativa.

(53) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 273

(54) López Nieto y Mallo, Francisco. El Procedimiento Administrativo. Barcelona. Editorial Bosh, 1ª edición, 1960, pág. 65

(55) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa. 1ª edición. México 1988, pág. 47

En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los -- tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o con-- troversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. Finalmente, la función administrativa también se realiza a través de un procedi-- miento que debe servir la administración como garantía de legali-- dad de sus acciones ante sí y frente a los administrados.

Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento admi-- nistrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce le-- gal que sigue la Administración para la realización de su activi-- dad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legal-- mente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan jus-- ticia ante los tribunales a fin de resolver una controversia admi-- nistrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una re-- solución administrativa que se reputa ilegal.

B).- El procedimiento administrativo y los arti-- culos 14 y 16 constitucionales.

De acuerdo con nuestro sistema constitucional de garantías indivi-- duales, me permitiría recordar dos derechos fundamentales: el de audiencia, y el de seguridad jurídica, que estatuyen los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental.

La garantía de audiencia implica, en términos generales, el derecho de no poder ser afectado un particular, en su persona o patrimonio, sin antes ser oído y vencido en juicio, en tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El mejor vehículo legal para cumplir por las autoridades administrativas con la garantía de audiencia, es el procedimiento administrativo. En él la Administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales.

Es obligación constitucional para todas las autoridades del país cumplir con la garantía de audiencia. Para las autoridades administrativas lo es y así lo establece la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. (56)

Empero la misma jurisprudencia hace excepciones tratándose de -- dos materias: impuestos y expropiación pública. (57)

(56) Apéndice al SJF de 1917-1975, tercera parte, Segunda Sala. Tesis 336, pág. 564

(57) Apéndice al SJF de 1917-1975, primera parte, Pleno. Tesis Núms. 20 y 46, págs. 62 y 112 respectivamente.

En efecto se ha discutido si en el procedimiento administrativo - la audiencia del particular afectado debe ser previa a la afectación, y sobre este aspecto no existe una opinión definida, puesto que se ha establecido en numerosas decisiones de la Suprema Corte de Justicia, que existen dos materias en las cuales no se exige - la audiencia previa; por una parte la expropiación por causa de - utilidad pública, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional y en segundo término, en la fijación de las tasas impositivas, así como el ejercicio de la facultad económico coac - tiva, pues en estas materias se puede acudir posteriormente a la impugnación administrativa y judicial, incluyendo el juicio de - amparo.

Sin embargo, los casos específicos son apreciados de acuerdo con el principio de que la previa audiencia sólo puede exigirse en el procedimiento administrativo cuando sea realmente indispensable - la intervención del afectado, es decir, cuando éste deba probar - los hechos o proporcionar información a fin de que pueda tomarse la decisión respectiva. (58)

El distinguido jurista mexicano, Don Antonio Carrillo Flores, al examinar esta cuestión expresa:

(58) V. Apéndice al SJF de 1917-1975, tercera parte, Segunda Sala, Tesis 339, pág. 569

"El procedimiento administrativo exige pues, la audiencia, que a su vez se descompone en la posibilidad de alegar presentando la argumentación jurídica que favorezca al particular y de rendir la prueba sobre los hechos en caso de que esta prueba sea necesaria.

"No basta, empero, postular la garantía de la audiencia descompuesta en los elementos que acaban de señalarse, sino que es necesario además fijar si, al igual que en el procedimiento judicial, las pruebas y los alegatos deben producirse en tal forma que quede garantizado que al dictarse la decisión final dichas pruebas y alegatos habrán sido estudiados y tomados en cuenta, precisamente por el funcionario responsable de la resolución". (59)

La garantía de seguridad jurídica, exige y postula la primacía de la ley, es decir la sumisión total de la acción del Estado a las disposiciones de las leyes.

Así, pues, se puede concluir que la audiencia y la legalidad viene a convertirse en el eje central de todo régimen jurídico de la Administración pública, en otras palabras, los actos jurídicos y operaciones materiales emanadas de la administración, están regidos, normados y controlados por las garantías de audiencia y de legalidad, lo que supone, sin duda que:

(59) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, 2ª edición. México 1975, pág. 96

- a) La Administración debe ajustar su actividad -tanto en sus actos generales como en sus decisiones concretas- al mandato de las leyes.

- b) Las autoridades administrativas inferiores deben ajustar su actividad, a las normas dictadas por las autoridades administrativas superiores, que vienen a integrarse así en lo que Hauriou llamó "bloque de la legalidad".

- c) Toda autoridad administrativa debe ajustar su actividad --concreta o sea decisiones sobre asuntos determinados, a -- las normas generales dictadas por ella misma.

En México existen tantos procedimientos administrativos como número de leyes y reglamentos vigentes, y quizás más pues en algunos de estos ordenamientos se recogen dos o más procedimientos.

Entre esos procedimientos especiales podemos señalar como ejemplos los establecidos para la determinación de los créditos fiscales, para fijar las bases de las obligaciones tributarias a cargo de cada causante, para la obtención de concesiones de explotación de bienes de la Nación (aguas, minas, tierras) o de servicios públicos (vías de comunicación, transportes, energía eléctrica, etc); para

la obtención de patentes de invención o registro de marcas y avisos comerciales; para la naturalización de extranjeros; para la autorización de escuelas privadas de enseñanza primaria, secundaria y normal; para la expropiación por causa de utilidad pública, etc. etc.

Ante todo ello, es válido afirmar, que se viene acentuando la necesidad de avocarse seriamente a la elaboración de una ley de procedimiento administrativo, que sin excluir algunos procedimientos especiales sirvan también como legislación supletoria, en materia de personalidad, de notificaciones, forma de computar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo, etc.

Gabino Fraga, nos recuerda las bases fundamentales para todo procedimiento administrativo, de acuerdo a las conclusiones del Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, : "primero, el principio de audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; tercero, determinación del plazo en el cual debe de obrar la Administración; cuarto, precisión de los --

actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras - autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; sexto, condiciones en las cuales la decisión - debe ser notificada a los particulares y como reglas generales - complementarias, la declaratoria de que en todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el parti - cular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja". (60)

VII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSION.

En primer término, procederemos a analizar el régimen jurídico - aplicable a esta figura, y para fines prácticos el procedimiento de reversión que se sigue ante el Departamento del Distrito Federa - ral.

A).- Régimen jurídico aplicable.

Artículo 27 constitucional párrafo 2º y fracción VI, 2º párrafo.

(60) Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 256

Aun cuando esta disposición constitucional no hace alusión expresa al derecho de reversión, es de fundamental importancia conocerla, en virtud de que es el origen y punto de partida de la Ley de Expropiación, que si la contempla.

Artículo 27 constitucional, que en su segundo párrafo señala:

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

"Artículo 27, fracción VI, párrafo 2º.

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él

de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor de demérito que ha ya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".

- LEY DE EXPROPIACION.

Específicamente en su artículo 9º, se otorga al particular el derecho a la reversión, al señalar que:

Artículo 9º

"Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria 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 temporal o limitación de dominio".

- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Como complemento del artículo 9º de la Ley de Expropiación, este cuerpo legal en su artículo 33, párrafo 2º., establece el plazo en el cual el particular debe hacer valer el derecho a la reversión.

Artículo 33.....

"Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible".

A su vez, dentro de las facultades que el artículo 17 de esta misma ley, confiere al Ejecutivo Federal, la fracción III señala -- que le corresponde:

Artículo 17

"Desincorporar del dominio público, en los casos en -- que la ley lo permite y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público".

Esta disposición se relaciona con la reversión, ya que una vez - que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ha determinado que procede la reversión, propone al Ejecutivo Federal la expedición del Decreto de Desincorporación, dejando de esta manera insubsistente el decreto expropiatorio.

- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este ordenamiento tiene como finalidad principal determinar la - organización que deberá imperar en el Departamento del Distrito Federal, para el mejor desempeño de las funciones que le han sido encomendadas.

A través de su artículo 1º, se otorga al Jefe del Departamento - del Distrito Federal la facultad de avocarse al estudio, planeación y despacho de los asuntos que compete al Departamento, en - representación del Titular del Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el Gobierno de la entidad central aludida.

Artículo 1º.....

"El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1ª., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

De conformidad con su artículo 17, corresponde al Departamento del Distrito Federal en materia de gobierno:

Artículo 17.....

Fracción IX.

"Dictar las políticas generales para la tramitación de los recursos que señalen las leyes o reglamentos y vigilar el cumplimiento de los mismos".

En virtud de que hasta la fecha no existe ningún ordenamiento que regule el trámite de las solicitudes de reversión, esta -----

disposición faculta al titular del Departamento Central, para señalar las reglas que se deberán seguir para la formulación de un procedimiento adecuado.

Artículo 17

Fracción XVII.

"Someter por conducto de su titular, al acuerdo del -
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos
encomendados al Departamento del Distrito Federal".

Una vez que el Titular del Departamento ha resuelto obsequiar --
las reversiones, propone al Ejecutivo Federal la expedición de -
los Decretos Desincorporatorios.

De acuerdo con el artículo 18, corresponde al Departamento del -
Distrito Federal en materia jurídica y administrativa:

Artículo 18

Fracción XII.

"Determinar los casos en que sea de utilidad pública, la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al -- Ejecutivo la expedición del correspondiente Decreto - de Expropiación u Ocupación, en los términos del artículo 27, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación".

Esta disposición soluciona por mayoría de razón, la laguna jurídica que existe, en relación a que ninguna disposición de los ordenamientos que rigen al Departamento del Distrito Federal, lo facultan para resolver en definitiva las peticiones de reversión.

En efecto, si el Departamento del Distrito Federal está facultado para determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes de propiedad privada, en consecuencia, -- también debe encontrarse facultado para determinar los casos en que ya no sean necesarios los predios expropiados para la satisfacción de alguna necesidad pública o de interés general.

Por lo que hace a las disposiciones que regulan el patrimonio del Departamento del Distrito Federal, los artículos 34, fracción VI y 37, disponen:

Artículo 34.....

"Los bienes del dominio público del Departamento del Distrito Federal, son los siguientes:

Fracción VI.- Los inmuebles expropiados a favor del Departamento".

Haciendo referencia a estos últimos bienes, el artículo 37, establece:

Artículo 37....

"La enajenación de bienes inmuebles del dominio privado, y la desincorporación de bienes inmuebles del dominio público requieren Decreto del Presidente de la República".

- REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Reglamento Interior, tiene por objeto determinar las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados con los que el Departamento del Distrito Federal contará, a efecto de llevar a cabo los estudios, la planeación, y el despacho de los asuntos que le competen, así como también asignar y distribuir las atribuciones - que a cada una de ellas le corresponde.

El artículo 4º, de este Reglamento contenido dentro del Capítulo - II denominado "De las atribuciones del Jefe del Departamento del - Distrito Federal", señala que:

Artículo 4º.....

"La representación del Departamento del Distrito Federal, así como el trámite y resolución de los asuntos - de su competencia, corresponden al Jefe del propio Departamento quien, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, expidiendo los acuerdos relativos, que deberán publicarse en el Diario ---

Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, sin perder por ello - la facultad de su ejercicio directo cuando lo juzgue - necesario".

El artículo 5º, por su parte, indica:

Artículo 5º. El Jefe del Departamento del Distrito Federal, tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

Fracción XXIV.

"Determinar los casos en que sea de utilidad pública - la expropiación de bienes o su ocupación total o parcial, y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto en los términos del artículo 27, -- fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Expropiación y de los - demás ordenamientos legales aplicables".

De lo que dispone el precepto anterior se puede inferir que si - la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes, es una facultad no delegable del Jefe -- del Departamento, también corresponderá única y exclusivamente a él, determinar los casos en que sea procedente la reversión que los particulares le soliciten.

En materia de expropiaciones, este ordenamiento legal otorga participación a las siguientes Direcciones Generales.

Artículo 16

"Corresponde la Dirección General de Regularización Territorial:

Fracción X.

Proponer y elaborar el proyecto de expropiación por - causa de utilidad pública de aquellos predios en donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, - salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal, - los que se tramitarán por conducto de la Secretaría - de la Reforma Agraria".

Artículo 25

"Corresponde la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.

Fracción VI.

Proponer las expropiaciones por causa de utilidad pública en el Distrito Federal".

Artículo 37

"Corresponde la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos;

Fracción III.

Tramitar las expropiaciones correspondientes al Distrito Federal que dicte el Ejecutivo Federal; así como las reversiones en los términos de las disposiciones correspondientes, e intervenir en materia de cultos y desamortizaciones".

Como se puede observar, este último precepto es el que confiere atribuciones expresas a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal, para -- realizar en el ámbito de su competencia los trámites de las reversiones solicitadas por los particulares.

B). Etapas del procedimiento.

Atendiendo a esta normatividad, a las facultades del Jefe del - Departamento del Distrito Federal y a las atribuciones administrativas de las unidades involucradas de esta Dependencia, el - procedimiento consta de cinco etapas, cuyo contenido se describe en cada una:

1. Presentación por el particular de la solicitud de reversione-- sión. (Determinación de la litis).

El particular dirige un escrito al Jefe del Departamento - del Distrito Federal en el que plantea su derecho y las bases que tiene para exigirlo. A su vez, el Jefe del Departamento del Distrito Federal turna el escrito, a través de la Coordinación General Jurídica, a la Dirección General - Jurídica y de Estudios Legislativos, a efecto de que ésta le de trámite y formule el proyecto de resolución, mismo -

que someterá a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que lo suscriba.

2. Iniciación del procedimiento y presentación de pruebas.

Aun cuando en su escrito el solicitante de la reversión esgrime pruebas básicas para sustentar su alegato, este periodo tiene la finalidad de que disponga del tiempo suficiente para aportar todas aquellas que no pudo incluir en su escrito inicial.

Por su parte, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, de conformidad con el derecho de petición -- consagrado en el artículo 8º de la Constitución Política -- de los Estados Unidos Mexicanos, notifica al particular que ha dado entrada a su solicitud, emplazándolo a que dentro del término de 30 días contados a partir de la fecha de -- esta notificación podrá aportar las pruebas adicionales que sustenten su derecho de reversión.

Las pruebas a que se refiere esta etapa son de tres tipos:

a) Documental pública.

Estas pruebas incluyen cuando menos, los siguientes documentos:

- Título fehaciente y suficiente que acredite su interés jurídico del promovente sobre el inmueble que reclama.
- Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que declara de utilidad pública el bien sobre el que se reclama el derecho de reversión.

b) Pericial.

Esta prueba tiende a la realización de una inspección ocular, tanto del particular como de la autoridad, para determinar si sobre el inmueble del que se solicita la reversión no se ha satisfecho la causa de utilidad pública que motivó la expropiación y si el inmueble de referencia efectivamente se encuentra dentro de la superficie afectada por la expropiación.

c) Testimonial.

Se realizarán las que sean necesarias para confirmar o desmentir, según lo indiquen las evidencias, el alegato del particular.

3. Desahogo de pruebas.

Transcurrido el periodo de presentación de pruebas, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos fijará un plazo de 30 días para el desahogo de las pruebas que sean necesarias, tales como la testimonial, la pericial, etcétera.

4. Alegatos.

Concluida la fase de desahogo de pruebas, se abrirá un periodo de quince días para que el particular formule los alegatos que a su derecho convengan.

5. Resolución.

La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, - mediante notificación personal, informará al particular sobre el resultado de su solicitud.

En esta fase, la citada Dirección General presentará al Jefe del Departamento del Distrito Federal su proyecto de resolución para que ordene la elaboración del Decreto si se propone una respuesta positiva al particular y, en tal caso, el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal someta a la consideración del Jefe del Ejecutivo la firma del decreto correspondiente.

VIII. LA REVERSION ANTICIPADA.

A). Procedencia de la reversión anticipada.

Don Antonio Carrillo Flores, ha sostenido que "es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entretanto no se demuestre - lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general" (61)

(61) Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. Pág. 118

Los derechos de los particulares a la legalidad de los actos de la Administración, obliga a ésta a sujetarse en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos -- competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin o fines que las mismas indiquen. El derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos como son: el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.

Esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener, en su caso, la revocación, reforma o anulación del acto lesivo.

Gabino Fraga divide los derechos de los particulares a la legalidad administrativa en medios indirectos y medios directos.

"Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa.

"La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control - que las autoridades superiores tienen sobre las que les están su**u** bordinadas. En una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen elementos de protección de los derechos de los administrados".

"Por el contrario, existen otros medios directos que si están des**u** tinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de - manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, esta - legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en --- cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja". (62)

Esos medios directos que la ley establecè para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según -- las autoridades que deben intervenir en recursos administrati-- vos o acciones jurisdiccionales. Para los efectos de este tra-- bajo, hablaremos exclusivamente de los primeros.

Recursos administrativos,"es la denominación que la ley da a - los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses

jurídicos ante la Administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación" (63)

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga que dice: es "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo".(64)

El jurista uruguayo, Enrique Sayagués Laso los define "como los distintos medios que el derecho, establece para obtener que la Administración, en vía administrativa revise un acto, lo conforme, modifique o lo revoque". (65)

- (63) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. - UNAM. Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición. México 1988, pág. 2709
(64) Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 435
(65) Sayagués Laso, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Montevideo 1963, pág. 123

El maestro argentino Miguel S. Marienhoff dice al definir el recurso administrativo: "es un medio de impugnar la decisión de -- una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede - administrativa, su reforma o su extinción". (66)

El jurista español Jesús González Pérez, en pocas palabras da su concepto: "la impugnación es un acto administrativo ante un órgano de este carácter". (67)

Para Nava Negrete, el recurso administrativo es "el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelador legal de los derechos e intereses legítimos de los administrados, de él mana la certeza y la seguridad en las relaciones jurídicas de la Administración y los particulares". (68)

Para que el recurso administrativo exista se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular -- impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con el - derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera, o también su oportunidad, según la

(66) Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires. Abeledo-Perrot, 2ª edición, 1965, pág. 117

(67) González Pérez, Jesús. Op. Cit., pág. 38

(68) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa, 1ª edición. México, 1959, pág. 63

órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo.

Así, pues, el recurso administrativo supone además de la vigencia de una ley que lo conceda, que es más que un requisito una condición sin la cual no se concibe la existencia de una decisión impugnada, de una impugnación hecha por persona a quien - el derecho objetivo reconozca como interesado directo; que la - impugnación se haga ante una autoridad administrativa y que ésta deba proveer sobre el fondo de la controversia con una nueva decisión administrativa.

Fraga define a la revocación del acto administrativo como "el - retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente", y apoyando su concepto en las obras de los autores Renato Alessi y Fritz Fleiner, con acierto expresa refiriéndose a esta materia:

"En nuestro concepto la doctrina más autorizada sobre el particular es la que considera que el fundamento de la revocación es-- triba en el cambio de uno de los presupuestos del acto jurídico

original, es decir, en la mutación superveniente de las exigencias del interés público que deben satisfacerse mediante la actividad administrativa.

"Para aclarar estos conceptos debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la Administración deben guardar una doble correspondencia: con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacerse. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el -- concepto de oportunidad. Ahora bien, mientras que el acto legítimo en su origen no puede convertirse más tarde en ilegítimo, puesto que una ley posterior no puede cambiar los elementos legales de un acto que cumplió con todos los requeridos por la -- ley que rigió su formación, el acto que en su origen fue oportuno por coincidir con el interés público existente en ese momento, si puede posteriormente tornarse en inoportuno, porque el interés público cambia con frecuencia, de manera que, cuando el cambio ocurre, el acto original no sirve ya para satisfacerlo, y -- aun puede llegar a contrariarlo.

"Es en este momento en que se ha roto la coincidencia original -- del acto con el interés público cuando surge la cuestión de si --

debe preferirse la continuidad del acto o sí debe preferirse la satisfacción de las nuevas exigencias del interés público. Las siguientes palabras de Fleiner condensan el sentido de la respuesta que ha dado la doctrina jurídica. Dice así: "la actividad de la Administración no tiene por finalidad la de procurar la certidumbre jurídica -esto es misión de la sentencia civil-, sino alcanzar un resultado material útil para el Estado en los límites del Derecho. De la misma manera que el particular en la gestión de sus negocios adapta sus disposiciones a sus intereses cambiantes, así la Administración pública debe poder dar satisfacción a nuevas necesidades. Lo que es hoy favorable al interés general puede serle contrario poco tiempo después porque las circunstancias hayan cambiado en el intervalo... si la autoridad estuviese ligada a sus resoluciones, no podría separarse de ellas cuando el interés público exigiera que se dictara otra resolución. Ahora bien, un estado contrario al interés público no debe subsistir ni un sólo día. Por esta razón la autoridad administrativa no puede estar ligada a sus propias decisiones como el tribunal a su sentencia...

"El principio general sobre el cual ha de reposar la procedencia de la revocación de un acto administrativo debe ser, en vista de

lo que llevamos expuesto, el de que la autoridad creadora del -
acto debe tener facultad para eliminarlo cuando, en un momento
posterior a la emanación se produce una divergencia e incompati-
bilidad entre el acto y el interés público, y de esta manera --
"la facultad de revocar un acto administrativo por razones de -
oportunidad superveniente no viene a ser sino una aplicación es-
pecial de la facultad de la Administración pública de apreciar
el interés público y de actuar para satisfacerlo..." (69)

En el caso concreto del derecho de reversión, por la naturaleza
misma del acto administrativo de expropiación, en cuanto a la -
excepción de satisfacer la garantía de audiencia previa para --
los particulares, así como la necesidad imperiosa de actuar que
se le presenta a la autoridad administrativa para satisfacer ne-
cesidades colectivas en caso de trastornos interiores o para --
combatir o impedir la propagación de epidemias, incendios, inun-
daciones, sismos y otras calamidades públicas, pueden dar como
resultado, que una vez superado el estado de cosas que dió ori-
gen al Decreto de expropiación respectivo; o simplemente habien-
do transcurrido un plazo inferior a cinco años, la propia autori-
dad expropiante, previo recurso administrativo presentado por el
particular, reconsidere las cualidades atribuidas a los bienes -

expropiados, para satisfacer sus necesidades, o para su aplicación a la utilidad pública invocada, derivándose de dicho análisis la improcedencia del posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación, puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que hagan inconveniente o inoportuna la -- ejecución del Decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obra pública, o una necesidad colectiva de atención prioritaria lo que debería dar lugar a que la autoridad revisara su decisión original y consintiese en dictar nueva resolución tendiente a la reversión de los objetos expropiados.

Ante esta circunstancia, y existiendo la certidumbre por parte de la autoridad expropiante de que el acto que en su origen fue oportuno por coincidir con el interés público existente en ese momento, tornose inoportuno o resulta ineficaz por motivos supervenientes, verificándose una incompatibilidad entre el acto y el interés público que se pretende satisfacer, es posible prever la procedencia de la reversión.

IX. DECRETOS DE REVERSION.

Se transcriben a continuación tres Decretos del Ejecutivo Federal, por los que se revierte a favor de los propietarios afectados, -- los predios descritos en los propios considerandos de los ordenamientos, por efecto de la reversión.

1. "Decreto por el que se deroga el diverso de fecha - 29 de febrero de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 de marzo y 28 de septiembre del mismo año, dejándolo insubsistente y sin efectos únicamente en lo que respecta a los predios descritos en el considerando segundo del presente ordenamiento, mismos que se desincorporan del dominio público del Departamento del Distrito Federal y se revierten a favor de los propietarios afectados conforme a la Ley.

"MIGUEL DE LA MADRID H.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 73, ---fracción VI, base 1ª de la propia Constitución; 1ª, 8ª, 9ª, 17 --fracción III y 70 de la Ley General de Bienes Nacionales; 5ª, 32

37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9º de la Ley de Expropiación; 1º, 32, 33, 34 fracción VI y 37 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y

" CONSIDERANDO

"Que por Decreto Presidencial del 29 de febrero de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 de marzo y 28 de septiembre del mismo año, se declaró de utilidad pública la creación de un nuevo centro de población, con las vías y servicios públicos necesarios, en la zona del Barrio de Santiago, Delegación de Ixtacalco, Distrito Federal, comprendida entre las calles Calzada de Santiago, Calzada de la Viga, Playa Roqueta y Avenida de las Torres, para la regeneración y mejoramiento de esa zona y para la construcción de casas y edificios que se destinen a habitaciones de personas de modestos recursos económicos, para la construcción de edificios públicos, jardines y para otros usos que benefician a dicho centro.

"Que para la satisfacción de los fines de utilidad pública mencionados en el Considerando que antecede, se expropiaron en favor -- del Departamento del Distrito Federal, entre otros, los siguientes predios:

"Predio ubicado en el callejón de San Miguel sin número, con clasificación catastral 24-498-06, que resultó afectado en una superficie de 2,647.00 metros cuadrados, con las siguientes medidas y colindancias; Al Noreste, en 81.75 metros, con predio con clasificación catastral 24-498-05 y 24-498-21; al Sureste, con 49.20 metros con el callejón de San Miguel; al Suroeste, en 8.18 metros con predio con clasificación catastral 24-498-07; al Noroeste, en 10.95 metros con predios con clasificaciones catastrales 24-498-19 y 24-498-22; al Suroeste, en línea quebrada de dos tramos de 58.04 metros y 12.48 metros con predios con clasificaciones catastrales 24-498-22 y 24-498-20 y al Oeste, en 21.86 metros con prolongación calle Playa Coyutlán.

"Predio ubicado en la prolongación de la Calle Playa Coyutlán, sin número, con clasificación catastral 24-498-19, que resultó afectado en una superficie de 550.00 metros cuadrados, con las siguientes medidas y colindancias; al Noroeste, en 63.42 metros, con predios con clasificaciones catastrales 24-498-20 y 24-498-22; al Sureste, en 4.73 metros, con predio con clasificación catastral 24-498-06; al Suroeste, en 59.47 metros, con predios con clasificaciones catastrales 24-498-07 y 24-498-18 y, al Oeste, en 13.83 metros con la Prolongación de la calle de Playa Coyutlán.

"Predio interior, con clasificación catastral 24-498-22, que resultó afectado en una superficie de 276.00 metros cuadrados, con las siguientes medidas y colindancias; al Noreste, en 34.32 metros, - al Sureste, en 8.00 metros, ambos con predio con clasificación catastral 24-498-06; al Suroeste, en 35.00 metros, con predio con clasificación catastral 24-498-19 y, al Noroeste, en 8.00 metros, con predio con clasificación catastral 24-498-20.

"Que después de quince años a partir de la publicación del mencionado Decreto, los predios descritos en el Considerando que prece- de no se han destinado a los fines de utilidad pública para los - que fueron expropiados, por lo que los últimos propietarios recla- maron su reversión, y el Departamento del Distrito Federal previo estudio del caso, la dictaminó procedente y fundada; he tenido a bien expedir el siguiente:

"D E C R E T O

"PRIMERO.- Se deroga el Decreto de fecha 29 de febrero de 1972, - publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 de mar- zo y 28 de septiembre del mismo año, dejándolo insubsistente --

y sin efectos únicamente en lo que respecta a los predios descritos en el considerando segundo del presente ordenamiento, mismos que se desincorporan del dominio público del Departamento del Distrito Federal y se revierten a favor de los propietarios afectados conforme a la Ley.

"SEGUNDO.- Háganse las modificaciones, anotaciones, inscripciones y cancelaciones correspondientes en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México Distrito Federal, a los veintiseis días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y ocho --Miguel de la Madrid H. -- Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, Pedro Aspe Armella.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Victor Manuel Camacho Solís. -Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica." (70)

2. "Decreto por el que se deroga parcialmente el diverso de fecha 4 de septiembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 y 15 de octubre del mismo año, dejándolo insubsistente y sin efectos, únicamente en lo que respecta al predio ubicado en el No. 31 del Callejón de Santa María, entre la Av. Santa María y Calle Allende, Col. Magdalena Atlazolpa, Delegación Iztapalapa, mismo que se desincorpora del dominio público del Departamento del Distrito Federal, y se revierte a favor del propietario afectado, conforme a la Ley.

"MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 73, fracción III y 70 de la Ley General de Bienes Nacionales; 5º, 32, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9º, de la Ley de Expropiación; 1º, 32, 33, 34 fracción VI y 37 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y

CONSIDERANDO

"Que por Decreto Presidencial de fecha 4 de septiembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 y 15 de octubre del mismo año, se declaró de utilidad pública la formación de un núcleo de población en la zona Sureste de la Ciudad de México, con las calles, obras de urbanización y servicios públicos necesarios para la construcción de habitaciones funcionales e higiénicas, para que fueran vendidas o dadas en arrendamiento a familias de escasos recursos económicos;

"Que para la satisfacción de los fines de utilidad pública mencionados en el Considerando que antecede, se expropió en favor del Departamento del Distrito Federal entre otros, el predio ubicado en el No. 31 del Callejón de Santa María, entre la Avenida Santa María y Calle Allende, Colonia Magdalena Atlazolpa, Delegación -- Ixtapalapa, con superficie de 4,038.83 metros cuadrados, y las medidas y colindancias siguientes: al Norte, en línea recta de --- 59.00 metros con el Callejón de Santa María; al Sur, en línea recta de 58.55 metros con predios clasificaciones catastrales ----- 047-057-035 y 047-057-037; al Oriente, en línea recta de 68.76 metros con predio clasificación catastral 047-057-001, y al Poniente,

en línea recta de 68.74 metros con predios clasificaciones catastrales 047-057-24, 047-057-25, 047-057-33 y 047-057-34;

"Que mediante escrito de fecha 16 de enero de 1987, el propietario afectado solicitó a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, la reversión del inmueble descrito en el párrafo de Consideraciones que precede, argumentando que hasta antes del acto expropiatorio era propietario del mencionado inmueble, manifestando asimismo que no obstante haber transcurrido en exceso el plazo de cinco años señalado en la Ley de Expropiación, desde la fecha de publicación de la declaratoria de expropiación, el Departamento - del Distrito Federal, no había destinado el mencionado predio a - los fines de utilidad pública a que hace referencia en el Decreto mencionado, e indicando además que durante todo este tiempo ha de tentado la posesión material del mismo;

"Que durante la sustanciación del recurso de reversión, el promovente ofreció entre otras pruebas, los documentos con los cuales acreditó su carácter de propietario afectado; así como la inspección - ocular a cargo del Departamento del Distrito Federal, con el objeto de verificar que el predio cuya reversión reclamaba no había si - do destinado a los fines de utilidad pública que dieron origen a - la declaratoria respectiva;

"Que en el desahogo de las pruebas mencionadas se constató la veracidad de los documentos exhibidos por el promovente; así como del dictamen de la inspección ocular se desprendió que en el predio reclamado en reversión, el Departamento del Distrito Federal no realizó ninguna obra, por lo que se concluye que en el mismo no se dio cumplimiento a los fines de utilidad pública invocados en el Decreto Expropiatorio;

"Que según se desprende del expediente formado con motivo de la reversión solicitada, el propietario afectado no recibió del Departamento del Distrito Federal, cantidad alguna por concepto de pago de la indemnización constitucional a que tenía derecho;

"Que como no se realizaron los fines de utilidad pública previstos en el citado Decreto, ya que después de transcurrido el plazo de cinco años a partir de su publicación, no se ha destinado para dichos fines el predio especificado en el párrafo segundo de Consideraciones de este Ordenamiento, el Departamento del Distrito Federal, previo estudio del caso, dictaminó procedente y fundada la reversión de referencia, he tenido a bien expedir el siguiente:

"D E C R E T O

"ARTICULO PRIMERO.- Se deroga parcialmente el Decreto Expropiatorio de fecha 4 de septiembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 y 15 de octubre del mismo año, a que se refiere el primer párrafo de consideraciones de este Decreto, dejándolo insubsistente y sin efectos, únicamente en lo que respecta al predio especificado en el segundo párrafo de consideraciones de este ordenamiento, mismo que se desincorpora del dominio público del Departamento del Distrito Federal, y se re-
vierte a favor del propietario afectado, conforme a la Ley.

"ARTICULO SEGUNDO.- Hagánse las notificaciones, anotaciones, inscripciones y cancelaciones correspondientes en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho Miguel de la Madrid H. -Rúbrica- Pedro Aspe Armella, Secretario de Programación y Presupuesto. -Rúbrica- Gabino Fraga Muret, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. -Rúbrica- Ramón Aguirre y Velázquez, Jefe del Departamento del Distrito Federal. -Rúbrica." (71)

3. "Decreto por el que se deroga el diverso de fecha 4 de septiembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 y 15 de octubre - del mismo año, únicamente en lo que respecta al -- predio con superficie de 8.418.73 m², ubicado en - la calle de Oriente 118 No. 2551, esquina Av. Río Churubusco, Col. Ramos Millán, Delegación Ixtacalco y se revierte en favor del propietario afectado.

"MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados - Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la - fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Esta - dos Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 73, frac - ción VI, base 1ª de la propia Constitución; 1º, 8º, 9º, 17 frac - ción III y 70 de la Ley General de Bienes Nacionales; 5º, 32, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9º - de la Ley de Expropiación; 1º, 32, 33, 34 fracción VI y 37 de la - Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y

(71) Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de diciembre de 1988.

"CONSIDERANDO

"Que por Decreto Presidencial del 4 de septiembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 y 15 de octubre del mismo año, se declaró de utilidad pública la formación de un núcleo de población en la zona Sureste de la Ciudad de México, con las calles, obras de urbanización y servicios públicos necesarios para la construcción de habitaciones funcionales e higiénicas, que se vendan o se den en arrendamiento, a precios moderados y en condiciones fáciles, a personas de modestos recursos económicos - que las ocupen con sus familias;

"Que para la satisfacción de los fines de utilidad pública mencionados en el considerando que antecede, se expropió en favor del Departamento del Distrito Federal, entre otros, el predio ubicado - en la calle de Oriente 118 No. 2551, esquina Avenida Río Churubusco, Colonia Ramos Millán, Delegación Ixtacalco, Distrito Federal, - con superficie de 8,418.73 m², y las siguientes medidas y colindancias; al Norte, en 4 tramos en línea recta de 10.02 metros, 29.28 metros, 7.91 metros, y 13.37 metros, con calle Oriente 118; al Norponiente en 3 tramos de línea curva de 2.33 metros, 2.40 metros, y 2.44 metros, con calle Oriente 118 y Avenida Río Churubusco; al Poniente en 3 tramos en línea recta de 5.4 metros, 7.35 metros, y --- 103.01 metros, y un tramo de línea curva de 2.48 metros, con ----

Avenida Río Churubusco; al Sur, en 79.57 metros, en línea recta - con predio propiedad particular y al Oriente, en 2 tramos en línea recta de 102.32 metros y 9.92 metros, ambos colindantes con predio de propiedad particular;

"Que después de veinticinco años a partir de la publicación del mencionado Decreto, el predio descrito en el considerando que precede no se ha destinado a los fines de utilidad pública para los que fue expropiado, por lo que el último propietario reclamó su reversión, y el Departamento del Distrito Federal previo estudio del caso, la dictaminó procedente y fundada; he tenido a bien expedir el siguiente:

" D E C R E T O

"PRIMERO.- Se deroga el Decreto de fecha 4 de septiembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 3 y 15 de octubre del mismo año, dejándolo insubsistente y sin efectos únicamente en lo que respecta al predio descrito en el considerando segundo del presente ordenamiento, mismo que se desincorpora del dominio público del Departamento del Distrito Federal y se revierte a favor del propietario afectado, conforme a la ley.

"SEGUNDO.- Háganse las notificaciones, anotaciones, inscripciones y cancelaciones correspondientes en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal..

"TRANSITORIOS

"PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México Distrito Federal, a los veintiseis días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y --- ocho.- Miguel de la Madrid H. -Rúbrica- El Secretario de Programación y Presupuesto, Pedro Aspe Armella. -Rúbrica- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, - Victor Manuel Camecho Solís. -Rúbrica- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez. -Rúbrica". (72)

A). Jurisprudencia en materia de reversión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido las siguientes jurisprudencias en materia de reversión.

(72) Publicado en el D.O.F. de fecha 23 de marzo de 1988.

1. "REVERSION DEL BIEN EXPROPIADO, CUANDO PROCEDE.- La reversión es la institución a través de la cual se concede un derecho - subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para - readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se ha destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea por causas imputables a la autoridad expropiante o al beneficiario, pues bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con -- posterioridad a la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas, o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión".(71)

2. "REVERSION, DERECHO DE, NO ENCUENTRA SU FUENTE EN LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION SINO EN LA LEY.- La institución de la - reversión ha sido consagrada con el propósito de evitar el - abuso en el ejercicio de la facultad expropiatoria de la Administración y de impedir la permanencia en el patrimonio público de bienes que no fueron oportunamente empleados en la - satisfacción de las necesidades origen de la expropiación. Es

(73) Amparo directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (Metro) 26 de mayo - de 1987. Unanidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

asi que la reversión no es producto de la voluntad de la autoridad expropiante o del beneficiario, ni tampoco resultado del ejercicio de una facultad discrecional de la primera, -- sino la consecuencia que la misma ley previene (ope-legis) - para el caso de que el bien no se afecte precisamente a la finalidad que motivó la expropiación. Procediendo la reversión por disposición de la ley y aún en contra de la propia Administración, sería imposible exigir previamente de ésta - cualquier manifestación de voluntad -como sería la emisión - de un decreto de desincorporación de los bienes del dominio público- pues ello significaría tanto como subordinar la eficacia de la norma contenida en el artículo 9º de la Ley de Expropiación (federal) a la decisión de una autoridad".(74)

3. "EXPROPIACION, REVERSION, INTERES JURIDICO DEL AFECTADO PARA PROMOVER EL AMPARO.- Carece de justificación el sobreseimiento del inferior, porque aún cuando por virtud de la expropiación el bien expropiado salga del patrimonio del particular, tal hecho no aniquila todo interés jurídico del afectado, puesto que éste conserva aparte del derecho a la indemnización correspondiente, por lo menos una legítima pretensión a que se resuelva, por autoridad competente si tiene o

(74) Amparo directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo Metro), 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. - Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

no derecho a que se le revierta 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 interés jurídico de ejercitar el derecho a la reversión, 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".(75)

4. "EXPROPIACION, REVERSION DEL BIEN.- El artículo 9º, de la Ley de Expropiación establece que, "si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación... no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata", ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado".(76)

5. "REVERSION, RECURSO DE LEYES DE EXPROPIACION. ACTOS DERIVADOS DE OTROS CONSENTIDOS.- Debe reconocerse que un propietario

(75) Amparo en revisión 4819/48. Hermanos Fernández y Cía. 5 de marzo de 1958. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

(76) Amparo en revisión 3142/59. Joaquín González Aragón. 1º de octubre de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

aceptó la existencia legal de un decreto de expropiación, si solicitó la reversión puesto que ésta, de acuerdo con el artículo 9º de la Ley de Expropiación, no es otra cosa que la devolución del bien expropiado por no haber sido destinado, -- dentro del término de cinco años, al fin que motivó la declaratoria de expropiación, así para poder hacer la petición de reversión del predio, tuvo el quejoso que someterse al decreto expropiatorio, o sea que lo consintió, y siendo esto así, debe sobreseerse el amparo solicitado contra dicho decreto".

(77)

6. "LA REVERSION DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE ORDENO LA EXPROPIACION.- En efecto, dispone "El propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación del dominio". Debiéndose sostener que en ambas situaciones en la autoridad administrativa a la que corresponde atender la petición, sin que pudiera justificarse que para la primera intervenga una autoridad judicial y para la segunda conociera la administrativa; pues es de hacerse hincapié en que la insubsistencia del acuerdo sobre -- ocupación temporal o limitación de dominio debe ordenarla la

(77) Amparo en revisión 1671/60. Ambrosio Guerrero Gastelum. 15 de marzo de -- 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

misma autoridad administrativa, y tanto la ocupación temporal y la limitación de dominio como la expropiación son actos netamente administrativos que están normados por la Ley de Expropiación, por lo que en las dos mencionadas situaciones tiene que seguirse la misma regla, máxime que en ellas la finalidad es análoga, es decir, en la reversión la restitución de la cosa a la persona que la poseía primero como dueño, y en la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o limitación de dominio, la reintegración por parte del afectado en el pleno ejercicio del derecho de propiedad. En el caso de la expropiación que es decretada por la autoridad administrativa como consecuencia de un trámite administrativo".

"La reversión es de retroceso (retrocesin), de tal modo -- que el decreto de expropiación de un inmueble queda sin --- efecto en la consecuencia de devolverse a su antiguo dueño y de ello corresponde conocer, sin duda, a la misma autoridad administrativa que es la que viene a tener a su cargo resolver sobre el derecho a la reversión que concede la Ley de Expropiación, Ley que es de carácter estrictamente administrativo" (78)

(78) Amparo en revisión 132/74. Jesús Coria Vázquez. Unanimidad de Votos. - Ponente: Gustavo Rodríguez Berganzo.

7. "EN CASO DE QUE EL BIEN NO SE DESTINE AL FIN MOTIVO DE EXPROPIACION.- Si la autoridad responsable no dedica el bien inmueble expropiado para el fin determinado, sino para otro -- destino, y niega además la reversión del decreto y la devolución del predio solicitado por el afectado, es evidente que los actos reclamados de la autoridad responsable, son violatorios de garantías constitucionales" (79)
8. "EXPROPIACION, TERMINO PARA RECLAMAR LA REVERSION. (RETROCESION).- Este Tribunal considera que, de la lectura del artículo 9º de la Ley Federal de Expropiación, que a la letra dice: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueron destinados al fin que dio causal a la declaratoria 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 temporal o limitación de dominio", debe derivarse que la reversión -- (retrocesión) procede, en el supuesto de que los terrenos expropiados no se hubiesen utilizado para el fin, por el cual fueron expropiados, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de la expropiación; luego, si ahora se pretende -----

reclamar la reversión (retrocesión), después de treinta años de estar destinado el predio al fin para el que se expropió, tal pretensión resulta notoriamente improcedente, pues ante la laguna de la Ley de Expropiación al respecto, puede establecerse que, una vez transcurrido el término que se señala para que surta efectos la prescripción adquisitiva en el uso adecuado del predio, ya no hay acción para solicitar la reversión (retrocesión) por el cambio de uso".(80)

9. "REVERSION, DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL.- Si el artículo 9º 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 dio --- causa a la declaratoria 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 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, --

(80) Amparo en revisión 804/79 (S.C. 6009/78) Javier Legarreta de Jaurena. Unanimidad de votos. 8 de mayo de 1981. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no 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" (81).

(81) Revisión civil 237/1975 Manuel Jiménez Villarreal. Febrero 27 de 1976. - Unanimidad de votos. Ponente: Magistrada Luz María Perdonó Juvera. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. TRIBUNALES COLEGIADOS. Informe 1976. Tercera Parte. Tesis 2. Pág. 245

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

1.- El artículo 27 Constitucional establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

2.- El primer párrafo del artículo 27 Constitucional, edifica todo el régimen de propiedad a través del siguiente texto:

"La propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

3.- El artículo 27 Constitucional, constituye un régimen de propiedad de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa la titularidad del derecho: Propiedad Pública, Propiedad Privada y Propiedad Social.

Este régimen triangular de la propiedad determina el carácter mixto de la economía mexicana, hoy ratificado expresamente por el reformado artículo 25 Constitucional.

- 4.- Nuestra Constitución regula diversas formas de propiedad, porque obedecen a causas distintas desde el punto de vista histórico y jurídico.

Tanto el carácter derivado que se cierne sobre la propiedad individual, como la conservación del estado comunal o la creación del ejido, obedecen a un interés preciso - que consiste en someter el disfrute individual de los -- bienes a las necesidades de un valor superior que es, el proceso de desarrollo nacional ordenado y dirigido desde el Estado. Esta apreciación y ejercicio consciente de - la organización política, ha permitido contar con una amplia plataforma social, abandonándose el carácter oligárquico, que había servido como medio jurídico de apropiación ilimitada al grupo de terratenientes que dominó durante el porfiriato.

- 5.- La hegemonía del Estado en el terreno económico, se deduce de la importancia estratégica de los recursos conferidos a la Nación para su control, con carácter de inalienables, entre los que se encuentran los recursos minerales, petroleros, hidráulicos, forestales y pesqueros. En estos casos, no es posible constituir ya la propiedad -- privada; el aprovechamiento de ellos por particulares, - quedó restringido únicamente en aquellos casos en que se pueda obtener concesión previa.

El Constituyente de Querétaro prohió un Estado propietario -arbitro de los recursos apropiables más importantes- pero dicho Estado además, derivó empresario y por sí mismo desarrolló todavía en el curso de la vigencia de nuestra Constitución y a través de varias reformas - al propio artículo en comento, amplias reivindicaciones de su dominio originario.

- 6.- La historia política de nuestro país se encuentra vertebrada por hechos de recomposición, en la distribución social de los recursos apropiables. Desde la época colonial, donde las fórmulas patrimoniales aseguraron el control a distancia de los territorios conquistados, -- hasta los momentos actuales, las relaciones de propiedad han constituido un factor determinante en el modo específico de organización y distribución del poder.

En el régimen constitucional mexicano, la propiedad privada no funge como el eje toral y exclusivo de las relaciones de apropiación. La propiedad privada se presenta en nuestro país como un derecho derivado, y en coexistencia con formas de propiedad diferentes. Tanto la propiedad pública de los recursos naturales como la propiedad ejidal y comunal que se admiten en el contexto agrario, constituyen zonas de restricción muy importantes al derecho que nos ocupa, porque excluyen recursos de gran significación estratégica del ámbito de la ----

apropiación individual. Por otra parte, la posibilidad que inviste a la Nación para imponer modalidades a la - propiedad privada -derivada de su carácter de titular - primigenia-, repercute en una presencia pública permanente que relativiza, el sentido del ejercicio absoluto del derecho de propiedad.

- 7.- La legislación mexicana a partir del artículo 27 Constitucional, estableció limitaciones y modalidades que - constriñen el derecho absoluto del propietario para disponer y gozar de la cosa.

La propiedad así la entendemos, como derecho de usar, - disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitado por el orden jurídico sino que es una creación del mismo. La ley determina, tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y -- por ende, su uso debe servir para el bien de la comunidad. En esta vinculación social de la propiedad, radica la negación del concepto individualista de la misma.

- 8.- El Código Civil para el Distrito Federal, define a la - propiedad en términos de su principal característica:

"el propietario de una cosa puede gozar y disponer de -- ella con las limitaciones y modalidades que fijen las -- leyes".(artículo 830)

De conformidad con lo establecido en el artículo 747 del Código Civil, todas las cosas que no estén excluidas -- del comercio, pueden efectivamente ser susceptibles de apropiación, lo cual de acuerdo con nuestra legislación, las únicas cosas que están fuera del comercio son aquellas que no pueden ser reducidas a propiedad individual, bien en virtud de su propia naturaleza o bien porque la ley así lo dispone.

Efectuado el acto de apropiación, en virtud de cualquier medio de los consignados a ese propósito en las leyes (contrato, herencia, accesión, ocupación, adjudicación, prescripción, donación, permuta, etc.), el propietario goza y dispone de la cosa sin más limitaciones -- que las previstas en las leyes.

- 9.- La Constitución de 1917 incluye a la expropiación como una de las formas que tiene el Estado para adquirir la propiedad, siempre y cuando exista una causa de utilidad pública que la justifique y se compense a título de indemnización a aquel que sea privado de los bienes muebles o inmuebles de su propiedad.

La expropiación está prevista en el segundo párrafo -- del artículo 27 Constitucional y su desarrollo se contempla en el segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo.

10.- La expropiación tiene un carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar vinculado al Derecho Privado en cuanto a las formas de transferir la propiedad, por las siguientes razones:

- A. La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
- B. El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.
- C. La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y, es de Derecho Público.
- D. La indemnización es un Derecho Público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como -- compensación por la pérdida de su bien. Esta es a nuestro juicio la teoría más aceptada modernamente.

11.- El procedimiento para decretar la expropiación está en nuestra opinión exento de formalidades, salvo las -----

relativas a publicidad, y se integra previamente con -- los estudios que hace el Estado para fundar y mctivar - la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la - Federación o en el Diario Oficial de los Estados, sin - audiencia judicial. La intervención de la autoridad judicial se ajustará sólo a fijar el aumento o demérito - que sufran los bienes en fecha posterior a aquella en - que se fijó su valor fiscal.

- 12.- La expropiación es un acto vedado a los particulares. - El acto de autoridad expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de su bien, decretado por el Estado, el cual lo adquiere, - invocando la utilidad pública de acto, para satisfacer una necesidad colectiva.

La idea de utilidad pública en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse.

El móvil, la razón de ser, es decir la causa de la ex--propiación es la utilidad pública, este es el elemento esencial de la facultad de expropiar.

- 13.- La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades y, por lo tanto, - para que haya utilidad pública se requieren los siguientes elementos:
- A. Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
 - B. Un objeto considerado como capaz de satisfacer una necesidad.
 - C. El posible destino en concreto del objeto o la satisfacción de la necesidad.
- 14.- La Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936, mantiene en su articulado un sistema de calificación general de las causas de utilidad pública, que se orienta a conferir un alto rango de actuación discrecional a la actividad administrativa que realiza el -- acto.

Esta ley resulta muy avanzada en el sentido de la subordinación del interés particular al interés social, - revelando en su diseño la innegable tradición presidencialista de nuestras prácticas políticas y del modelo constitucional que asumimos. Estos rasgos hacen de -- la ley, sin embargo un mecanismo muy eficiente para -

consumar las expropiaciones declaradas a pesar de - que su articulado se compone apenas de 21 preceptos.

15.- La autoridad que lleva a cabo el acto de expropiación, desarrolla su función en un ámbito que sólo se acota para las determinaciones genéricas del poder legislativo -local o federal- que establece tipos paradigmáticos de las causas de utilidad pública. En nuestro país, al no existir la institución de las leyes expropiatorias especiales, corresponde al Ejecutivo declarar la utilidad pública a partir de un juicio de tipicidad que demuestre la coincidencia entre una determinada situación de hecho y la previsión genérica del legislativo que define - hipotéticamente la utilidad pública. Nuestro ejecutivo entonces, es quien realiza la interpretaci6n y la valoraci6n de las situaciones que deben hacer operar el dispositivo expropiatorio; la ley es un mero referente general.

16.- El Poder Judicial participa en la expropiaci6n, s6lo ante los casos de inconformidad por el monto de la indemnizaci6n o por ausencia de registro catastral del objeto expropiable. La capacidad de revisar constitucionalmente los actos expropiatorios - se ha ejercido con mucha parquedad por parte del Poder Judicial, el cual generalmente se ha negado a revisar tanto la facultad legislativa de fijar ---

genéricamente los tipos que definen la utilidad pública, como la pertinencia de las declaratorias del Ejecutivo, lo que implicaría -en ambos casos- revalorar las situaciones y rectificar los actos ejecutados por ---- otros poderes, siguiendo un mandato constitucional. - La gran mayoría de las ejecutorias de la Suprema Corte se dirigen a establecer criterios sobre requisitos formales de proceso expropiatorio, o bien a señalar en bloque que la necesidad de que concurren los requisitos que - la Constitución establece para expropiar; es decir, -- que exista una causa de utilidad pública que motive y una indemnización que compense.

- 17.- Una idea consustancial al sacrificio de intereses individuales afectados por la expropiación es la de compensar al afectado por el menoscabo patrimonial que recibe. A pesar de que la institución expropiatoria - ha variado su sentido con el tiempo, la exigencia de - indemnizar se mantiene como una exigencia constitucional.

Expropiación e indemnización son dos conceptos cuya - mancuerna se estrecha con el surgimiento del Estado de Derecho y se proyectan como una necesidad permanente - de equidad en los actos de afectación forzosa que realizan los sujetos expropiantes. La indemnización es - una garantía reconocida a los titulares de un patrimonio que los asegura contra la eventualidad expropiatoria.

- 18.- La ley de expropiación mexicana contiene pocas garantías para el pago de la indemnización a los afectados. Por principio de cuentas no prevee la posibilidad de indemnizar sujetos distintos del propietario afectado. La base para calcular el monto de la compensación es - en el caso de los inmuebles, el valor del registro catastral, que de ninguna manera refleja las condiciones reales del valor comercial y, por lo mismo, no es un principio muy confiable para sostener la equidad en -- los actos expropiatorios. En el caso de muebles y mejoras efectuadas a los inmuebles después del registro, la determinación de la indemnización deberá quedar a -- criterio de la autoridad judicial, que está obligada a recibir opiniones de peritos: uno por cada parte y un tercero en los casos de discrepancia.
- 19.- Es evidente la necesidad de actualizar el sistema de -- pagos por concepto de indemnización regulado en la Ley de Expropiación, otorgándole parámetros objetivos e -- identificables. De otra suerte se dará origen a un régimen paralegal en la materia, a través de Acuerdos -- del Ejecutivo, tal como aconteció con el procedimiento especial decretado para el grupo social afectado por -- la expropiación bancaria.
- 20.- La finalidad del derecho de reversión, es evitar extra limitaciones en el ejercicio del poder público, y ----

otorgar certidumbre jurídica a los actos de la autoridad. Constituye indudablemente un verdadero contrapeso a la facultad expropiatoria del Estado, al permitirle al particular expropiado la posibilidad jurídica de recuperar los bienes que le fueron afectados, cuando la causa de utilidad pública ya no subsista o cuando aún subsistiendo no se de cumplimiento a la causa invocada o se destinen los bienes a otras causas de las estrictamente expresadas.

La reversión viene a constituir un resguardo de la garantía del derecho a la propiedad, que sólo puede legalmente extinguirse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

21.- El derecho de reversión es un derecho subjetivo público por las siguientes razones:

- A. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública. La acción expropiatoria se subordina a los requisitos establecidos en la Constitución.
- B. El particular expropiado tiene el derecho de reversión como instrumento para hacer que el Estado respete los preceptos a través de los cuales se ha autolimitado en materia de expropiación, - una vez que ésta se ha llevado a cabo.

- C. Por medio del derecho de reversión el expropiado obliga a la autoridad expropiante, a destinar el objeto expropiado a la causa de utilidad pública invocada.
- D. La reversión viene a constituir una protección y tutela del derecho de propiedad.

22.- El derecho de reversión ejerce eficaz tutela sobre el derecho de propiedad, por cuanto al individuo como propietario tiene el derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsista, o cuando no se lleve a cabo su cumplimiento en el término fijado por la ley. Es la posibilidad que tiene el particular de recuperar el bien que le fue expropiado cuando la causa de utilidad pública que se esgrimió en el Decreto de Expropiación no se cumplió, o se realizó una distinta a la prevista, o simplemente, no se dió ningún uso al bien expropiado después de transcurrido el término por la ley establecido.

23.- El derecho de reversión es viable, después de que el bien ha sido expropiado, nunca durante el procedimiento tendiente a expropiarlo. El derecho de reversión -- implica necesariamente la extinción previa del derecho de propiedad a través de la tramitación de los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio respectivamente.

24.- La modificación de la causa de utilidad pública por la autoridad expropiante, resulta improcedente por constituir una flagrante violación a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 --- Constitucional, que obligan a toda autoridad a actuar siempre con apego a la propia Constitución y a las leyes que de ella emanen, de tal manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.

Si no se destinan los bienes expropiados a la causa de utilidad pública invocada en el Decreto expropiatorio, se demuestra la falta de concordancia entre la necesidad pública que debe ser satisfecha y el objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad, actualizándose para el sujeto expropiado, el supuesto normativo para el ejercicio de su derecho de reversión.

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

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1ª edición. México 1989.

BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y BRAVO VALDEZ, BEATRIZ. Derecho Romano. Editorial PAX, 1ª edición. México 1978.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. - Editorial Porrúa, 9ª edición. México, 1975.

CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, 2ª edición. México -- 1973.

DE BUEN LOZANO, NESTOR. La Decadencia del Contrato. Editorial Porrúa, 2ª edición. México 1985.

DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 13ª edición. México 1984.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición. México 1988.

DUGUIT, LEON. Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón. Editorial Librería Española y Extranjera F. Beltrán, S.A., 1ª edición. España 1962.

FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMAN. La Propiedad y la Expropiación. Escuela Libre de Derecho, 2ª edición. México -- 1987.

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO. Derecho Romano. Editorial Esfinge, 6ª edición. México 1976.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 25ª edición. México 1983.

GONZALEZ PEREZ, JESUS. Derecho Procesal Administrativo MEXICANO. Editorial Porrúa, 1ª edición. México 1988.

IHERING, RUDOLF VON. El Fin del Derecho. Editorial Cajica, 1ª edición. México 1961.

JELLINEK, JORGE. Teoría General del Estado. Editorial -- Albatros, 1ª edición. Buenos Aires, 1960.

LOPEZ NIETO Y MALLO, FRANCISCO. El Procedimiento Administrativo. Editorial Bosh, 1ª edición. Barcelona 1960.

MADRAZO, JORGE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM 1ª edición. México 1985.

MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo Tomo I, 2ª edición. Buenos Aires. Abeledo Perrot, 1965.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, 3ª edición. México 1980.

MORINEAU IDUARTE, MARTHA. IGLESIAS, ROMAN. Derecho Romano. Editorial Harla, 1ª edición. México 1987.

NAVA NEGRETE, ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo - Mexicano. Editorial Porrúa, 1a. edición. México 1958.

OSSORIO, MANUEL. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, 1ª edición. Buenos -- Aires 1973.

PEREZ DUARTE Y NOROÑA, ALICIA. Código Civil Comentado, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM y Editorial M. A. Porrúa, 1ª edición. México 1987.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de Derecho Civil. - Tomo II. Editorial Porrúa, 15ª edición. México 1975.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, 1ª edición. Montevideo, 1963.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A., 9ª edición. México 1985.

WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición. México 1981.