



31  
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación  
en el Derecho Mexicano

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
Gabriela Esperanza Alquicira Sánchez

Director de Tesis:  
Lic. Horacio Castellanos Coutiño

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1991



## **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.

## PROLOGO

La presente obra además de cubrir un requisito indispensable para poder sustentar el examen profesional correspondiente, en esta Facultad de Derecho, pretende rescatar la importancia que tienen dentro de nuestro derecho algunas figuras jurídicas que aparentemente resultan simples e insignificantes, así mismo tratamos de otorgar el valor que merecen los distintos sujetos que entablan relaciones jurídicas.

Durante el desarrollo de la presente obra, nos hemos percatado de los innumerables errores que se han cometido al estructurar las leyes secundarias pero también hemos apreciado los grandes aciertos que ha tenido el constituyente al implantar el espíritu que hoy rige a nuestra Ley Fundamental, destacamos esta situación, porque como seguramente ya apreciamos, en esta obra se evidencia con toda claridad la efectividad de la expropiación dentro del texto constitucional y su falta de legalidad en la Ley Secundaria correspondiente.

No pretendemos que este sencillo trabajo sea tomado como un tratado relativo a las formas de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares, sin embargo, creemos que en él encontramos elementos que nos llevarán a la convicción de que es urgente remodelar algunas figuras jurídicas, tales como la expropiación; que el derecho es cambiante y que éste debe mante-

ner el mismo ritmo de evolución de la sociedad en que se aplica; que no debe servir a intereses políticos o económicos, sino sociales. El derecho es el medio y el instrumento con que cuenta el individuo para vivir armónicamente en sociedad, por lo tanto, éste se debe adecuar a las necesidades, en primer término del grupo y en segundo del individuo, es decir, no debe olvidarse de ninguno de los sujetos que integran el grupo en que se aplica.

En este estudio se aborda a la expropiación y a la Ley reglamentaria, como sujeto ajeno a dicha relación, para poder analizar cuidadosamente los diferentes roles y relaciones jurídicas que van asumiendo los sujetos de la expropiación, el Estado y el particular afectado. No quisimos concretarnos únicamente al estudio jurídico de esta figura, por lo tanto hemos incursionado en el aspecto económico, por considerarlo toral en un análisis de esta índole.

Huelga decir, que para la culminación de este trabajo se ha contado -- con la ayuda y apoyo de muchas personas; no obstante sería injusto de nuestra parte dejar de mencionar la participación destacadísima del Lic. Horacio Castellanos Coutiño, quien con su sabiduría y calidad humana ha orientado -- mis inquietudes para que ahora queden plasmadas en este texto, como prueba -- de los conocimientos adquiridos durante todos los años de estudio.

GABRIELA ALQUICIRA.

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

### "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO"

Para llegar a la conclusión que da nombre a este trabajo recepcional fue necesario dividir el estudio en cinco capítulos, los cuales para mayor comprensión se encuentran estructurados de la siguiente manera: el primer capítulo se aboca a la reseña de los antecedentes históricos de la expropiación, remontándonos al surgimiento de esta figura por sus características y no así por su nombre; en el segundo capítulo aludimos a las diversas formas de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares, estableciendo comparaciones entre ellas, para obtener semejanzas y diferencias y hacer sobresalir así a la expropiación como figura idónea de intervención estatal. El tercer capítulo está dedicado íntegramente al estudio de la expropiación, en su aspecto positivo, destacando aquellos puntos en donde nosotros consideramos existe la necesidad inmediata de reformar la Ley de la materia. En el cuarto capítulo es donde materializamos nuestras inquietudes, puesto que gracias a las reflexiones jurídicas hechas llegamos a demostrar o por lo menos así lo consideramos, la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación. Por último en el capítulo quinto analizamos en forma práctica un caso concreto, con ello destacamos que las violaciones aludidas no se restringen al plano jurídico, sino que van más allá resultando ser éstas las más lesivas para los sujetos afectados.

Esta de sobra manifestar que este breve estudio aporta apenas algunas reflexiones fundamentadas sobre la expropiación como figura jurídica y sobre la Ley de la materia; sin embargo, consideramos que lo valioso del trabajo estriba en la condensación de los conocimientos y estudios relativos a la expropiación, así como el análisis crítico del procedimiento expropiatorio, teniendo en cuenta que es éste, desde nuestro punto de vista, el que encuadra principalmente las violaciones a los derechos públicos subjetivos a que nos referimos.

Huelga decir, que nuestra pretensión principal es hacer reflexionar al lector acerca de la necesidad imperante de modificar continuamente las figuras jurídicas que integran nuestro derecho mexicano, teniendo siempre como punto de partida la evolución de la sociedad. Es sabido ya, que el Derecho es una ciencia dinámica, pero en ocasiones al Legislador se le olvida realizar análisis jurídico-sociales de las diversas leyes secundarias y en cambio realiza interpretaciones político-jurídicas de ellas.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

#### I. ROMA

Tomando en cuenta las características de la propiedad durante la época clásica en Roma; absoluta y exclusiva, es difícil concebir la existencia de la expropiación como forma de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares. Las fuentes romanas no definen con precisión el concepto de propiedad, lo confunden con los términos: dominium, macipium y propietas (1), estas fuentes condensan la propiedad en las siguientes fórmulas: ius - utendi, fruendi, abutendi (derecho de uso, disfrute y abuso de la cosa).

Atribuidos estos derechos a la propiedad privada resulta difícil al Estado intervenir en ella; aunado a ésto que regía entre los romanos una - regla fundamental " LO QUE ES DE NOSOTROS, NO PUEDE TRANSMITIRSE A OTROS -- SIN NUESTRA INTERVENCION " principio que durante la época que nos ocupa, -- limita totalmente la intervención del Estado; sin que ésto impida que las - autoridades romanas doten de grandiosas obras públicas a las múltiples ciudades.

La restricciones a la propiedad privada se fueron presentando sobre -

(1) Margadant Guillermo. Derecho Romano. México, 1985. p. 245.

todo en la época romano-helénica, acentuándose aun más en la Legislación -- Justiniana. Las limitaciones existentes pueden dividirse en dos clases: según se base en el interés de los fundos confinantes o en el interés público: (2).

1) Relaciones de vecindad, entre otras se manifiestan las siguientes:

a) Derecho del propietario a entrar en el fundo vecino para recoger - las bellotas caídas del árbol propio.

b) Derecho del propietario afectado por un árbol cuyas ramas rebasan a su fundo, a pedir que éstas sean cortadas o bien a cortarlas el mismo.

c) Prohibición a que las construcciones propias obscurezcan las del - vecino.

2) Limitaciones de Derecho Público:

a) El propietario no puede demoler un edificio para especular con - los materiales obtenidos.

b) No existe en la época clásica ningún precepto que reconozca el de recho del Estado a privar a un ciudadano de su propiedad; no obstante se - presentaron diversas limitaciones que permiten suponer la existencia de es te derecho, elevado éste a la calidad de facultad del Estado, comprendido en su imperium. Frontino señala la existencia de una expropiación fundada en un Senado Consulto, para la construcción de un acueducto, ésta referida a los bienes muebles, materiales necesarios para la construcción.

Augusto da a conocer el "EDICTUM DE AQUAEDUCTUS VENEFRANO" en el --- cual señala su impedimento a proceder contrariamente a la propiedad priva da, razón suficiente para renunciar como emperador a expropiar los terrenos

(2) Véase. Iglesias Juan, Derecho Romano. Barcelona 1984. p.p. 264 y sig.

necesarios para la construcción de su nuevo foro con lo que se denota la existencia implícita del derecho de expropiación comprendida en el *imperium* del Emperador. (3)

Si bien es cierto, que en el derecho romano no existe reglamentada con amplitud la máxima restricción al derecho de propiedad, la expropiación, también lo es que éste derecho existía pero no se manifestaba, dado que el Estado se reservaba una buena parte del territorio para desarrollar las obras — públicas necesarias, además, no debemos olvidar el espíritu del ciudadano romano para aquellos casos en los que el territorio del Estado y de las corporaciones religiosas resultaba insuficiente para la construcción de una obra pública.

Concluyendo: la expropiación como forma de intervención del Estado, — en Roma existía como facultad del Emperador comprendida en su *imperium* no se hizo uso de ésta, atendiendo a las características propias del territorio romano (gran parte de éste pertenecía al Estado y a las corporaciones religiosas), la efectividad del derecho de expropiación se hizo patente en cuanto a los bienes muebles, específicamente en aquellos, que fueron necesarios para la construcción de las obras públicas con las que el Estado dotaba al pueblo romano.

## II. ESPAÑA.

Durante los primeros siglos en los que España se constituyó como reino independiente la propiedad guardaba características semejantes a las presentadas por la propiedad romana, es decir, el derecho de propiedad concedía a su titular el derecho de uso, disfrute y abuso de la cosa. Una de las diferencias más sobresalientes fue la existencia de una población escasa en el territorio español, razón por la cual el rey carecía de la necesidad de llevar a cabo, lo que en la actualidad conocemos como expropiación; privar —

(3) Iglesias Juan, op. cit. p. 273.

al propietario de su bien, mueble o inmueble, por alguna causa de utilidad pública; el territorio comparado con la población resultaba muy extenso, por lo tanto para la construcción de obras públicas no se requería de la propiedad perteneciente a los particulares. Resumiendo, en la época antigua (inmediata anterior a la Edad Media) la propiedad en España presentaba la característica de ser absoluta; la expropiación como derecho del Rey para privar al propietario de sus bienes por causa de utilidad pública, no estaba regulada; aun más, no se tiene noticia que éste se haya ejercido en momento alguno; -- atendiendo sobre todo al territorio español en su mayoría inhabitado.

Durante la Edad Media existen muchos datos que nos hacen afirmar el carácter absoluto que presentaba la propiedad; ésta se concebía no tan sólo para la mera utilidad del que la detenta, sino como medio de conseguir un fin público. La propiedad aparece como base de la Administración, como retribución de los servicios públicos, como determinante de la condición del individuo en el ordenamiento jurídico y como base del poder político. (4)

En esta etapa se concedió mayor importancia al interés general que al particular, sin que existiese aun regulado el derecho del Príncipe a lesionar el interés privado en pro del público, sin embargo se presentaron diversas formas con las cuales el príncipe se podía sustraer a la obligación de respetar el ordenamiento jurídico vigente para satisfacer el interés colectivo, surgen así los " RESCRIPTOS CONTRA IUS" en su doble aspecto: contra el derecho general y contra el derecho concreto.

La doctrina jurídica medieval exige la legitimidad del rescripto contra el derecho de gentes; manifestándose de esta manera, una estrecha relación entre la expropiación forzosa y los rescriptos mencionados. Aparecen en esta época diversos tipos de expropiaciones:

---

(4) Escribano Collado, Pedro. La Propiedad privada urbana. p. 28 y sig.

a) Expropiación directa o inmediata, en la que el príncipe suprimía directamente los bienes del particular, argumentando la existencia de alguna - causa de utilidad pública, había un traspaso de la propiedad.

b) Venta coactiva de la propiedad, existe un constreñimiento total, - hasta conseguir que el particular ceda a favor del príncipe su propiedad, a cambio de una indemnización fijada por éste. Esta considerada como una coacción ejercida sobre la facultad de dominus, de disponer; esta venta forzada conduce a la expropiación, pero se diferencia de ésta por la forma en que se actúa. Mientras en la expropiación el Estado ejerce una facultad, en este tipo de expropiación peculiar el Príncipe constriñe al propietario hasta conseguir de éste la cesión en forma aparentemente voluntaria de sus bienes, sin que exista en realidad una causa de utilidad pública, misma que necesita mediar en toda expropiación. En la primera no hay voluntad del propietario y en la segunda la voluntad está viciada.

#### A) LAS SIETE PARTIDAS.

Las Siete Partidas son representativas de la doctrina jurídica intermedia en España. Cabe destacar en el tema que nos ocupa dos preceptos fundamentales:

a) Ley Segunda del Título Primero de la Partida Segunda, la cual pone de manifiesto la necesidad que el Emperador pudiese tener para tomar la propiedad de algún hombre para que ésta se destinará a otra persona o para realizar en ella alguna obra pública; no bastaba para lesionar los intereses - del propietario; para desposeerlo se requería necesariamente de la voluntad del dueño. Si la lesión obedeciera a una necesidad colectiva, ésta podía -- efectuarse siempre que mediara una indemnización equivalente a un precio mayor o igual al que la cosa lesionada tuviera.

b) La Ley 31, Título Primero de Partida Tercera, establece con clari--dad el derecho expropiatorio del que gozaban los emperadores, reyes y otros grandes señores, en ella se destaca la necesidad de señalar específicamente

la causa que lleva a ejercer tal derecho; haciendo notar que el bien expropiado debía reportar un beneficio a la colectividad, así también es imprescindible marcar con exactitud los bienes afectados por dicha expropiación, como lo es el otorgamiento de una cosa a cambio de la afectada o bien su equivalente en numerario (indemnización). (5)

De los preceptos antes señalados se desprende que en esta época existió un sistema expropiatorio, en el cual se regulaban dos tipos de expropiaciones, los anteriormente señalados: la inmediata o directa y la compra forzosa, destacándose en todo momento que el derecho a expropiar asistía al Emperador, (persona que simboliza el orden público y la soberanía del reino) este derecho expropiatorio sólo puede ser ejercido en presencia de una necesidad colectiva y mediante una indemnización justa.

#### B) RECOPIACION DE LAS LEYES DE INDIAS.

Las Leyes de Indias son aquellos ordenamientos dictados por los monarcas españoles, para que tuvieran vigencia en las colonias españolas situadas en el continente Americano. Fueron principalmente de carácter administrativo y reglamentario; muchas de las Leyes de Indias tuvieron un carácter casuístico, perdiendo de esta forma una de las características de toda ley, la generalidad, ante tal situación imperó en las colonias el principio: Obedézcase pero no se cumpla, razón por la cual las disposiciones contenidas en dichas leyes resultaban inoperantes.

En el territorio ocupado por las colonias españolas en América la propiedad guardaba las siguientes características:

#### 1) Existían dos tipos de propiedad:

a) Propiedad individual, que pertenecía a los ciudadanos españoles (latifundistas), adquiridas por merced real, propiedad otorgada por el monarca en favor de individuos o pueblos; o bien por adquisición de tierras -

(5) García Trevijano Fox, José Antonio. "Los convenios expropiatorios". -- Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid 1989. pp. 6 y sig.

valdías, por uniones matrimoniales, mayorazgos, o despojo de propiedades indígenas.

b) Propiedad comunal, era la perteneciente a los pueblos indígenas y a los pueblos españoles.

Cabe destacar que en el curso de los más de tres siglos que duró la dominación española en nuestro país se produjo un crecimiento de la propiedad individual en detrimento de la comunal, se favoreció el latifundismo español, los pueblos indígenas dejaron de ser propietarios de los lugares que habitaban, fueron despojados de ellas.

2) La propiedad era absoluta, es decir, confería al dueño los tres derechos consagrados en España, durante la Baja Edad Media: derecho de uso, de goce y disposición de la cosa.

Atendiendo a las características presentadas por la propiedad y la escasa población existente en las colonias españolas, la expropiación como derecho del Monarca no estaba regulado, el territorio resultaba vasto para dotar de obras públicas, era innecesario lesionar la propiedad de los latifundistas para la creación de este tipo de obras; no así la propiedad perteneciente a los ya escasos pueblos indígenas.

Fueron tan abundantes y diversas las Leyes de Indias dictadas que resultó inminente la realización de su recopilación la primera recopilación tuvo lugar en 1563 bajo el nombre de Cedula de Puga, misma que no constituyó una codificación orgánica en virtud de no contener una distribución adecuada y ordenada de las Leyes en ella reunidas. Esta recopilación consta de nueve libros los cuales abordan temas variados y diversos, tales como: asuntos religiosos, disposiciones sobre el patronazgo real en materia eclesiástica, tramiento de los indios y encomiendas, etc. Debemos resaltar que la recopilación concluida en 1680 resultó insuficiente, por lo que fue imprescindible efectuar otra posteriormente, en el año de 1805; sobresaliendo de ella para el tema que nos ocupa las siguientes leyes:

-La Novísima Recopilación recoge algunos preceptos dispersos sobre montes, minas de sal y carbón en las que se imponen fuertes servidumbres a la propiedad.

- La ordenanza dictada por Fernando VI, el 31 de enero de 1748, en orden a la conservación y aumento de los montes destinados a la marina de guerra; restringe el derecho de los propietarios sobre los mismos, puesto que los limita a utilizar únicamente la leña de las podas y los rebollos y monte bajo; mientras el Estado puede cortar cuantos árboles necesite para el servicio de la armada, estableciéndose el pago de un precio determinado a favor de los propietarios. Observamos aquí claramente el derecho de expropiación perteneciente al Monarca, pudiendo ser ejercido éste por una causa de utilidad pública (servicio de la Armada) a cambio de una indemnización (pago justo o injusto).

- Leyes de Indias. Indemnizaciones por demoliciones o expropiaciones. Título VII del libro VII, Ley I. " ... Acerca de la necesidad de que en las proximidades de las fortalezas o castillos esté limpia y desocupada la campaña, si hubiese casa o edificio 300 pasos alrededor de la muralla o tan fuerte que en mayor distancia haga perjuicio, se demuela, pagando de nuestra real hacienda lo que montar el daño y perjuicio que hubiere recibido."

- "Ley 26, Libro 5º Título 2º. Prohíbe a los Corregidores y Alcaldes -- que tomen a los vecinos e indios comida, ni cosa alguna sin pagarles. La pena que establece es la de privación de oficio y 100 maravedises para la real cámara" (6).

- El decreto de Carlos III y las subsiguientes provisiones del Consejo de Indias del 20 de octubre de 1788, contemplan otro de los tipos de expropiación regulado en España durante la Edad Media, la venta forzosa, al obligar -

---

(6) Martín Gamero, Alberto. Expropiaciones Urbanísticas. Edit. Montecorvo. Madrid 1967. pp. 121 y 579.

a los dueños de los solares a que prestasen sus títulos de propiedad y a que en el término de cuatro meses edificasen en ellos, de no verificarse dicha edificación los propietarios eran obligados a vender sus propiedades al mejor postor; argumentando el Monarca en todo momento que la finalidad para obligar a esta venta era la de mejorar el aspecto de la corte y de las calles aledañas.

Resumiendo, en las Leyes de Indias no encontramos reglamentada expresamente la expropiación; sin embargo, se encuentran en ella disposiciones aisladas, fragmentarias, que, al establecer cortas y fuertes limitaciones a la propiedad mediante la indemnización contienen indicios de la idea de expropiación por utilidad pública.

#### C) CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

Durante el siglo XIX, la expropiación continuó subsistiendo bajo los mismos caracteres mencionados en la Novísima Recopilación; no estaba reglamentada expresamente, se presentaba como una situación fáctica en presencia de una necesidad pública y mediante la indemnización. El derecho de expropiar continuó existiendo en leyes aisladas en forma tímida e incipiente.

El 19 de marzo de 1812 fue promulgada la Constitución de Cádiz heredera de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa; constó de diez títulos divididos en 384 artículos, ninguno de los cuales reguló a la expropiación como derecho consagrado al monarca.

La propiedad persistió en su carácter absoluto e individualista, se elevó a la propiedad a la categoría de garantía individual del hombre y del ciudadano.

El artículo 321 estableció: "Estará a cargo de los ayuntamientos:... Séptimo: cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos de necesidad, utilidad y ornato".

En esta disposición se plantea como obligación del Estado el dotar al pueblo de obras públicas, pero se omite la forma con la cual se concluirán - las mismas; olvida expresar los medios de que dispondrá el Estado para efectuar las obras públicas, razón suficiente como se ha dicho para constinuar - operando la expropiación fácticamente en aquellos casos en los que no existen otros medios más que la privación de la propiedad privada para la construc-- ción de una obra de interés general. Esta situación no cambio radicalmente, - sino hasta la promulgación de la primera Ley de Expropiación de 1836.

### III FRANCIA

En el Derecho francés antiguo (antes de la Revolución Francesa) la -- propiedad privada se encontraba desamparada, es decir, desprotegida, era sus ceptible de múltiples lesiones y abuso tanto por las autoridades francesas - como por los particulares poderosos. Una vez consumada la revolución france-- sa en 1789, las características de la propiedad privada se modificaron total mente a la par que se patentizó el respeto por la integridad de la persona - humana y con ello la de su patrimonio. Se estatuyó en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, artículo 17, el principio: "la propie-- dad privada es inviolable y sagrada", además se contempló la posibilidad de despojar al particular de su propiedad pero siempre que se estuviera en pre-- sencia del interés público y mediando una indemnización.

Es de resaltarse la existencia reglamentada del derecho de expropia-- ción en el Derecho Francés desde el siglo XVIII, poniendo especial cuidado - en la protección al propietario, puesto que se exige la indemnización como - garantía para el particular. Se dá intervención en Francia por primera vez - al Poder Judicial, en aquellos casos en los cuales hubiera discrepancia entre el particular y la autoridad expropiante en cuanto al monto de la indemniza-- ción; se crea posteriormente un jurado especial para conocer de las desavenen-- cias en lo relativo al monto de la indemnización.

A partir de la reglamentación de la expropiación han ido surgiendo le-- yes que modificaron los principios fundamentales de esta institución; se exi

gió la justificación de la utilidad pública sustituyendo así a la necesidad pública; para que la expropiación operara se requería la presencia de una sentencia dictada por el tribunal de primera instancia; después de las modificaciones (en el año de 1841) se precisa tan sólo por simple providencia del tribunal de primera instancia, una vez declarada la causa de utilidad pública por una ley, decreto o decisión administrativa.

En cuanto a la indemnización ya se ha mencionado la intervención de un jurado especializado, quien concedió montos excesivos a la parte expropiada lo que hizo necesario una regulación más estricta hasta llegar a la desaparición de dicho jurado; teniendo siempre presente la evolución de la propiedad privada hacia la socialización. conforme al texto de la Ley del 3 de mayo de 1841 la expropiación sólo era aplicable a bienes inmuebles, los derechos reales no eran susceptibles de ser expropiados por separado del inmueble gravado, quedaban expropiados al mismo tiempo que éstos.

Concluyendo: en el derecho francés existió la expropiación de facto -- hasta antes de la Revolución de 1789, manifestándose ésta como una facultad del Rey ejercida sólo en presencia de una inminente necesidad colectiva; a partir de la Revolución Francesa la expropiación se reglamentó estableciéndose el principio general, que sólo puede despojarse al particular de su propiedad por causa del interés público y mediante una indemnización justa; la expropiación sólo estaba referida a bienes inmuebles y los derechos reales que éstos poseen.

#### IV MEXICO.

En nuestro país, Estados Unidos Mexicanos, como hemos observado a través del desarrollo del presente capítulo, la propiedad privada durante la época colonial, finales del siglo XV hasta principios del siglo XIX ha guardado características muy peculiares; existe una marcada discriminación social entre sus titulares, se le han atribuido los tres derechos que el derecho romano consagraba: el derecho de uso, goce y disfrute a favor del propietario.

En cuanto a la presencia de la expropiación como figura jurídica de intervención del Estado; como se ha dicho también en lo relativo a las Leyes - de Indias; ésta ha existido fácticamente, su regulación ha sido escasa así - como también lo ha sido su aplicación a las causas ya mencionadas.

Una vez concluida la época colonial con el movimiento de Independencia de 1810; la situación económica - social y política de México cambió trascendentalmente; se dió un inminente giro a la reglamentación jurídica ajustándose ésta cada vez más a nuestra realidad y a las condiciones del territorio - y población mexicana.

#### A) CONSTITUCION POLITICA DE 1824.

Siendo la constitución política de 1824 la primera que rigió la vida de los mexicanos como personas libres e independientes, ésta presentó un avance importante, puesto que se preocupó por la protección de la propiedad privada, institución que en el pasado fue objeto de múltiples violaciones, sobre todo por parte de otros particulares más poderosos; estableciendo implícitamente en su artículo 112 la posibilidad de lesionar la propiedad privada, pero señalando siempre las causas que pudieran dar origen a la misma y desterrando constitucionalmente toda posibilidad de abuso sobre este tipo de propiedad.

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

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

Analizando el contenido del artículo transcrito, fácilmente podemos notar la presencia de la figura jurídica de la expropiación, aunque se haya om

tido señalar expresamente su nombre; aparecen como condiciones sine qua non para su procedencia:

- a) La existencia de una causa de utilidad general (pública).
- b) Otorgar siempre una indemnización a la parte afectada.

El artículo 112 al que nos hemos referido abre la pauta para la intervención actual del Poder Judicial en el procedimiento expropiatorio, al regular la intervención de un jurado especializado para la determinación del monto indemnizatorio; nuestra Constitución vigente restringe la intervención -- del Poder Judicial para aquellos casos en los que se susciten conflictos entre los propietarios afectados y las autoridades expropiantes, en lo relativo a la indemnización.

El avance operado en nuestra Legislación fue grande; se elevó a nivel constitucional el derecho que el Estado venía ejerciendo de facto. Sin embargo las carencias en torno a la expropiación, en este momento histórico fueron muchas, faltaba regular aun, la forma de hacer efectivo lo que el constituyente señaló, no obstante el primer paso ya se había dado lo demás aparecería -- paulatinamente.

#### B) CONSTITUCION POLITICA DE 1836.

Siendo ésta una de las dos constituciones de carácter centralista habidas hasta el momento en nuestro país, presentando un sinnúmero de carencias; concretándose en el caso expreso de la expropiación a ejercer la misma regulación ya concebida en la Constitución inmediata anterior; adicionando sólomente la intervención de las autoridades participantes: en el caso de la capital de la República, el Presidente y sus cuatro ministros; en el caso de los Departamentos, el Gobierno y la Junta de Gobierno.

Otra aportación contenida en el texto constitucional de 1836, es lo relativo a la indemnización, en cuanto al monto se prevé la intervención -- del Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia, para llegar a su determinación

y en caso de discrepancia entre la autoridad expropiante y el particular afectado (situación que fácticamente se venía presentando desde siempre), se daba intervención a los peritos nombrados por cada una de las partes y de ser necesario un tercero en discordia. Claramente tenemos en este precepto la continuación del desarrollo paulatino de la expropiación, sobre todo en la fijación de la indemnización, aquí se suprime la existencia de un jurado especializado, sustituyéndolo por la participación del Poder Judicial y por la intervención de los peritos especializados en la materia, tal como ocurre en la actualidad, salvo que en esta época histórica analizada intervenía directamente la Suprema Corte de Justicia.

Como se desprende de lo señalado, la preocupación del Estado por proteger la propiedad privada continúa siendo grande; sin que la forma de Estado imperante constituya un obstáculo; lo trascendental es no lesionar los derechos de los particulares sin que medie una causa justa (causa de utilidad pública) y a cambio de una indemnización, sin embargo en esta Constitución Política se omite indicar con precisión el momento de la indemnización, lo que a nuestro juicio configura una franca lesión a los derechos del hombre, puesto que la misma podía tener lugar posteriormente a la salida del bien objeto de la expropiación de las manos del particular, convirtiendo el monto indemnizatorio en una cantidad injusta, incongruente en su valor con el monto acordado por las partes.

ARTICULO 2º, CONSTITUCION DE 1836. " Son derechos de los mexicanos: -

III.- No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo, ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuera calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

## C) CONSTITUCION POLITICA DE 1843.

Al igual que la Constitución anterior ésta tuvo un carácter centralista, con una vigencia escasa de catorce años cuya aplicación y efectividad se vieron limitadas por los constantes enfrentamientos ideológicos que vivían los habitantes de nuestro país durante aquella época.

Esta disposición no olvidó contemplar la regulación de la expropiación como institución, pero omitió señalar expresamente el nombre de tan importante figura jurídica; se diferencia del texto constitucional anterior, en que ésta especificó el momento en el cual debía verificarse la indemnización, señalando que el monto debía ser en forma previa a la desposesión que debía sufrir el particular afectado además, en esta constitución se especifica que la expropiación no se limita a las cosas (res) abarca las acciones, derechos e incluso el ejercicio de una profesión y al disfrute de una industria conferida con anterioridad por una Ley.

Al especificarse la amplitud del objeto de la propiedad privada la expropiación como institución se ve reforzada, ya que las causas de utilidad pública no se concretarán tan sólo a afectar bienes inmuebles, como se venía haciendo en el pasado para verse satisfechas.

ARTICULO 9°. CONSTITUCION DE 1843. " Derechos de los Habitantes de la República:

XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o corporaciones, y ninguno puede ser privado, ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación se hará previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley". (7)

---

(7) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México, 1808-1987. Decimo cuarta edición. Edit. Porrúa. México, 1987.

## D) CONSTITUCION POLITICA MEXICANA DE 1857.

Una vez reestablecido el Federalismo en México, como forma de Estado hubo necesidad de elaborar una nueva constitución que rigiera la vida del país; así surgió la Constitución de 1857, misma que consagró el contenido esencial de la Constitución de 1824 e introdujo también las reformas verificadas en -- 1847, así como el Acta que precedió a la Constitución de 1824.

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

Al tocar el tema de la expropiación, esta Constitución al igual que las anteriores persistió en omitir denominación alguna para esta institución, englobándola tan sólo en la ocupación de la propiedad que sufre un particular sin su consentimiento; señalaba también los requisitos necesarios para estar en presencia de dicha ocupación:

- a) Presencia de una causa de utilidad pública.
- b) Existencia de una indemnización previa.

El texto constitucional no hacía referencia alguna en relación con las autoridades encargadas de decretar la expropiación, tan sólo se contentaba - con señalar lo siguiente: "...la Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos que hayan de verificarse" situación que resultaba confusa, abriendo además la puerta pa que innumerables interpretaciones incorrectas se hicieran presentes.

## E) CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

La Constitución vigente en nuestro país es la promulgada el 5 de 1917, misma que reformó a la Constitución del 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución a diferencia de las anteriores en su artículo 27, señaló expresamente la denominación de la institución jurídica que nos ocupa: - expropiación, manifestando que sólo tendría lugar en presencia de una causa - de utilidad pública y mediante una indemnización, también así se señala a la autoridad encargada de hacer la declaratoria de expropiación, la autoridad - administrativa dando intervención al mismo tiempo a la autoridad judicial, pa - ra el caso de conflicto en cuanto a la determinación del precio de la indemnización.

#### F) DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS.

Como podemos observar ninguna de las Constituciones que han regido la vida en México, ha permitido que al particular se le arrebatase su propiedad, - sin que existe de por medio una causa de utilidad pública y otorgando siempre a cambio una indemnización; en lo que si han variado es en el momento en el que debe verificarse la indemnización, mientras las Constituciones de 1824, - 1836 y 1857 hablaban de una indemnización previa, la Constitución vigente señala que para que se dé la intervención en la propiedad privada, ésta debe -- ser mediante una indemnización. Ninguno de los textos constitucionales especi - fica el sentido de la época del pago, es decir, se da una libertad tan amplia en la interpretación de los términos: previa y mediante; que el pobre particu - lar afectado se ha encontrado en todo momento en un estado de indefensión.

##### 1.- SEMEJANZAS.

a) Todas las Constituciones como ya se ha dicho anteriormente, denotan - la constante preocupación del Estado por proteger al particular, aunque esta preocupación sea muy limitada, de las desposesiones de que pudieran ser objeto. Establecen la presencia de una causa de interés general o bien de una cau - sa de utilidad pública.

b) En todas las Leyes fundamentales mexicanas se ha establecido el prin - cipio de equidad, en atención a la ocupación de la propiedad del particular, puesto que se ha estipulado que a cambio de ésta el particular afectado reci -

birá una indemnización. Se hace referencia a la equidad en su sentido amplio sin detenernos en este momento a analizar lo justo o injusto que resulta para el particular el recibir una cantidad en dinero a cambio de una propiedad.

## 2.- DIFERENCIAS.

a) Existen diferencias entre las Constituciones anteriores a la de 1917 y ésta, en lo relativo a la época del pago de la indemnización, mientras las primeras hablan de una indemnización previa (anterior al momento de la ocupación privada), la segunda señala que debe ser mediante, otorgándosele infinidad de definiciones a dicho término, entendiéndose frecuentemente, después - de la ocupación, gozando la autoridad de un plazo para efectuar el pago.

b) Ninguna Constitución mexicana a excepción de la de 1917 señala la autoridad a la que corresponde hacer la declaratoria de expropiación; la autoridad administrativa. Así también las Constituciones anteriores se olvidan de marcar las pautas para la determinación del valor de la indemnización, -- situación que analizaremos con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

c) En la Constitución de 1843 encontramos enunciados los alcances de - la propiedad la cual no se limita solamente a las cosas inmuebles sino que - abarca los derechos, acciones y ejercicio de profesión e industria; protegién doseles de esta forma por extensión para el caso de la expropiación; situa-- ción que no se manifiesta expresamente en ninguna de las otras constituciones.

d) Todas las Constituciones anteriores a la vigente, habían reconocido a la propiedad como una garantía individual, la Constitución actual también - la reconoce en este sentido; sin embargo, le concede un carácter nuevo puesto que no concibe a la propiedad en su sentido ilimitado y absoluto sino que la reconoce como una propiedad precaria, limitada por el interés social, colecti vo.

e) Una diferencia importante a destacar, es la relativa a las caracte-- rísticas de la propiedad privada; en las Constituciones anteriores a la vigen

te (1824, 1836, 1843 y 1857), la propiedad privada tenía un carácter liberal, es decir, era reconocida por los textos constitucionales en forma directa al particular, resultaba una propiedad originaria para éste; mientras en la — Constitución vigente (1917), la propiedad privada es derivada, está reconocida en primer término para la Nación y ésta la otorga a los particulares, pero prevaleciendo el interés general sobre el particular; a partir de esta — Constitución la propiedad privada tiene un matiz social, deja de ser liberal y absoluta en cuanto a su ejercicio por los particulares; a partir de este momento es cuando se hacen cada vez más frecuentes las expropiaciones por una causa de utilidad pública.

## CAPITULO SEGUNDO

### "DIVERSAS FORMAS DE INTERVENCION DEL ESTADO EN EL PATRIMONIO DE LOS PARTICULARES"

En este capítulo analizaremos someramente todas aquellas formas jurídicas a través de las cuales el Estado interviene en el patrimonio de los -- particulares; señalando así mismo, que varias de estas formas de intervención son al mismo tiempo maneras en que el propio Estado obtiene recursos, bienes muebles e inmuebles.

La doctrina al referirse a las formas que analizaremos en el presente capítulo, lo hace ubicándolas como modos de adquisición de bienes por parte del Estado, olvidándose de enfatizar que varias de las formas encuadradas en este concepto no llevan necesariamente a la adquisición de bienes, tal es el caso de las modalidades a la propiedad, figura que no representa una adquisición de bienes sino, una variación al concepto tradicional de la propiedad - situación que analizaremos más detenidamente durante el desarrollo del presente capítulo.

#### I. MODALIDADES A LA PROPIEDAD.

##### A) CONCEPTO.

Modalidad significa la forma o modo variables que puede recibir una co-

sa, pero sin ser destruída o extinguida.

Modalidad a la propiedad es: "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" (8).

La modalidad como figura jurídica surge ante la necesidad de limitar el carácter absoluto conferido a la propiedad; razón por la cual la modalidad no extingue a la propiedad sino que le otorga una forma diferente; restringe la propiedad, pero no acaba con ella.

La Suprema Corte de Justicia ha definido a la modalidad: "como el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifi que la figura jurídica de la propiedad. Es un término equivalente a la modifi cación. Los elementos que se imprimen a la modalidad de la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho." (9)

De los conceptos vertidos sobre modalidad, se desprende: ésta transfor ma, otorga un nuevo carácter al derecho de propiedad; generalmente limita este derecho pero se debe tener presente que esta institución no extingue la propiedad como sucede con la expropiación; al no extinguir la propiedad, la autoridad no está obligada a otorgar a cambio una indemnización.

La modalidad siempre debe estar establecida a través de una Ley; por tener un carácter general y no aplicarse a un caso particular como ocurre con la expropiación.

---

(8) Enciclopedia Jurídica.

(9) Semanario Judicial de la Federación. Tomo I. p. 568.

Los elementos de la modalidad a saber son: primero el carácter general y permanente de la norma que la impone, segundo que exista una modificación sustancial del derecho de propiedad. El concepto modalidad se esclarece en el momento que se destacan nítidamente los efectos que esta institución produce en el derecho de propiedad, que consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario (ius utendi, fruendi y abutendi) de manera -- que éste continua gozando de las facultades que la Ley, que establece la modalidad le confiere.

#### B) FUNDAMENTO JURIDICO.

El fundamento jurídico de las modalidades está contenido en el artículo 27 constitucional, en su tercer párrafo, que a letra dice:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Para que la modalidad exista como institución jurídica que modifique el derecho de propiedad se necesita como elemento fundamental, la existencia previa del interés público, es decir, es imprescindible que exista un interés colectivo que contravenga el interés privado, para que el Legislador establezca alguna modalidad al derecho de propiedad.

El Código Civil para el Distrito Federal, establece en sus artículos 833, 834 y 842 algunas modalidades a la propiedad privada:

Artículos 833 y 834: las cosas que pertenecen a los particulares y -- que se consideren notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, no pueden gravarse o alterarse en forma que pierdan sus características, sin autorización del Presidente de la República, concedida -- por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

En la disposición anterior se destaca la presencia de la modalidad --

como institución que modifica, limita el derecho del propietario; teniendo siempre presente la existencia del interés público, en este caso los objetos del derecho de propiedad están considerados como manifestaciones de la cultura. En esta norma también pueden apreciarse claramente los elementos constitutivos de la modalidad:

a) La modalidad está establecida en una Ley, en el caso particular se trata de una ley ordinaria, Código Civil para el Distrito Federal, razón por la cual tiene un carácter general y permanente.

b) Modifica sustancialmente el derecho del propietario, en virtud que condiciona el derecho de uso, puesto que para gravar o alterar el objeto se requiere de una autorización previa.

Existen otras disposiciones legales que preveen una serie de restricciones al derecho de propiedad (modalidades), de ellos deben destacarse el Código Sanitario y los diversos reglamentos de Urbanización, reparación y construcción.

La Ley de Expropiación en sus artículos 2º, 8º y 9º hace referencia a un tipo de limitación de los derechos de dominio, misma que pudiese llevarnos a la confusión, que estamos en presencia de una modalidad, situación errónea, en virtud, que como ya ha quedado establecido, la modalidad debe estar contenida en una Ley Secundaria, tener un carácter general y no particular, como ocurre en el caso de los artículos a los cuales aludimos. Es verdad que existe una limitación a uno de los atributos de la propiedad — privada, el dominio, pero esta limitación se deriva de una declaratoria — previa, la cual señala específicamente al propietario o propietarios a — quienes se les va a afectar en sus derechos.

Artículo 2º: "En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1º., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad."

montan a la República Romana. Inicialmente surgió como una necesidad militar para sufragar los requerimientos alimenticios y de hospedaje de los ejércitos. La requisición tiene su antecedente inmediato en el "derecho de presa" figura existente en el Derecho Francés, que consistía en la facultad del Rey de apoderarse de granos, forraje, bestias de carga y de otros bienes que se necesitaran para su corte cuanto éste iba de paso.

La requisición para Ducos Ader, Robert " es una operación por la cual - la autoridad administrativa en forma unilateral, constriñe a los particulares, personas físicas o morales, a suministrar sea a ella misma, o a terceros prestaciones de servicios, el uso de bienes inmuebles o la propiedad o - el uso de bienes inmuebles, en vista de la satisfacción de necesidades excepcionales o temporales reconocidas como de interés general" (11).

Para el Profesor Andrés Serra Rojas "la requisición es un procedimiento unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente mueble; para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente" (12).

Analizando los dos conceptos transcritos sobre la requisición podemos - destacar los elementos coincidentes:

- 1) Es un procedimiento unilateral del Estado.
- 2) Se obliga al particular a ceder la propiedad de ciertos bienes generalmente muebles o en su defecto a otorgar el uso temporal de algunos bienes inmuebles o bien a prestar un servicio personal.
- 3) Generalmente existe una indemnización para la parte afectada, el particular.

---

(11) El Derecho de Requisición. Primera Edición. París, 1956. p.83.

(12) Derecho Administrativo, Doctrina. Legislación y Jurisprudencia. Décima Edición. Editorial Porrúa. México, 1981 p. 327.

## II. EXPROPIACION.

En cuanto a esta forma de adquisición de bienes por parte del Estado en este capítulo, nos limitaremos a enunciar el concepto jurídico, ya que en el desarrollo de los capítulos subsiguientes haremos un análisis profundo de esta institución jurídica.

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". (10)

En el concepto anterior consideramos que refieren a la expropiación como un acto jurídico de derecho público porque es un acto que realiza el Estado atendiendo a la soberanía que posee; en virtud que el particular no contrata con el Estado sino que se ve sometido a su imperio; se establece una relación de subordinación entre las partes, ya que ambas pertenecen a planos diferentes. La indemnización que recibe el particular no es producto de una contratación previa, es una garantía del propietario, es decir es un derecho público subjetivo de la parte expropiada (particular, como persona física o moral).

## III. REQUISICION.

### A) CONCEPTO.

La requisición como forma de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares es una figura muy antigua, cuyos orígenes se re-

(10) Acosta Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 1989. p. 432.

4) Para que exista esta figura, es necesario que se dé una situación anormal para el Estado, de donde emane una necesidad pública.

5) La requisición tiene un carácter temporal, cuando se aplica a inmuebles o a servicios personales.

La requisición para el C. Profesor Horacio Castellanos Coutiño es -- una expropiación sumaria, entendemos y compartimos este señalamiento en -- virtud que tanto la requisición como la expropiación afectan la propiedad privada; ambas se presentan cuando el Estado lo determina, mediando siempre una causa de utilidad pública. En la requisición no existe recurso para -- que el particular se oponga a la determinación del Estado. El Lic. Caste-- llanos Coutiño hace referencia a la requisición como expropiación sumaria en atención a que en la primera no se necesitan tantos requisitos como en la segunda y la afectación está destinada al mismo tipo de bienes y aparen-- temente por las mismas causas, otorgándose a cambio en ambas figuras, una indemnización.

Por último debemos aclarar que entre estas dos figuras jurídicas exis-- ten diferencias muy sutiles y no por ello menos importantes, tales como:

a) La requisición no se limita exclusivamente a los bienes, abarca -- también los servicios personales; mientras que la expropiación afecta sola-- mente los bienes muebles e inmuebles.

b) Sólo en la requisición civil el Estado está obligado a cubrir una indemnización; en la militar no, al estar en presencia de un estado de -- necesidad. En cambio en la expropiación el Estado siempre está obligado a cubrir una indemnización. En este apartado debemos aclarar que tratándose de requisición de servicios personales, el Estado está obligado a retri-- buir a los sujetos a los cuales se les constrinó a prestar un servicio -- personal.

c) En el caso particular de la requisición sobre bienes inmuebles la afectación a la propiedad tiene un carácter temporal, mientras existe el — estado de necesidad que motivó la actuación del Estado en este sentido, en cambio en la expropiación la intervención sobre los bienes inmuebles es definitiva.

d) En la requisición no hay un procedimiento formal, es decir, la autoridad no elabora un expediente previo, situación necesaria e indispensable en la expropiación para acreditar la causa de utilidad pública, así como para fundamentar el acto administrativo. En la expropiación el particular afectado tiene un recurso de oposición, mientras que en la requisición carece de todo medio de defensa.

#### B) TIPOS DE REQUISICION.

Como ya se ha apuntado, existen dos tipos de requisición a saber:

1) Requisición civil, tiene lugar cuando alguna circunstancia social no prevista altera el orden general, en ésta el Estado determina unilateralmente el monto de indemnización. Vr. Gr. Artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que faculta al Ejecutivo para requisar los bienes de las empresas de vías generales de comunicación en los casos específicos que el propio precepto señala y entre los que se encuentra la posibilidad de peligro inminente para la economía nacional, este tipo de requisición se puede manifestar de dos formas diferentes:

Primero, como una ocupación en cuyo caso se procede a la indemnización pecuniaria. Segundo como una pérdida de la propiedad en donde la indemnización presenta dos situaciones diferentes; si se trata de bienes fungibles éstos serán restituidos por un tanto igual de la misma especie; pero en cambio se trata de bienes no fungibles la indemnización será pecuniaria.

Artículo 112, Ley de Vías Generales de Comunicación. En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho a hacer la requisición, en caso de que a su

juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus -- servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que -- se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la nación indemnizará a los interesados pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el -- monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por -- ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso -- neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación.

En caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la -- nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

Al leer con atención el artículo transcrito, destacamos la presencia clara de la requisición como figura jurídica de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares e inclusive en su propia persona, cuando se trata de la requisición de servicios personales; pero no debemos perder de vista que la requisición sólo se hace presente cuando existe un estado -- de necesidad que obligue al Estado a actuar de esta forma. Cuando el estado de necesidad se presenta, existe previamente a la aplicación de esta figura la suspensión temporal de garantías individuales, sobre todo en tratándose de amenaza de guerra o alteración grave del orden público.

2) Requisición militar es el único tipo que estaba contenido expresamente en nuestra Constitución Política, se presenta en tiempo de guerra y -- sólo es aplicable, ejecutable por militares; quienes pueden arrebatar la -- propiedad privada, para su manutención y alojamiento sin que el Estado esté obligado a cubrir indemnización alguna.

En el caso de la requisición civil es necesario que exista el interés de atender necesidades excepcionales y temporales que puedan afectar gravemente a la sociedad, porque de lo contrario la actuación realizada por el --

Estado sería arbitraria, fuera de todo estado de derecho.

Cuando la requisición no está referida a bienes, sino a la prestación de servicios personales, debemos dejar bien claro que ésta sólo puede ser válida cuando existe la finalidad por parte del Estado de aliviar una situación imprevista, una calamidad que afecta a la sociedad, es decir, que existe una necesidad colectiva urgente, que no quedaría satisfecha sin la intervención de éstos particulares; en atención a la garantía individual contenida en el artículo 5° constitucional, concerniente a la obligación del Estado de respetar el desempeño libre de la profesión o trabajo que cada uno de los individuos quiera desarrollar.

#### C) FUNDAMENTO JURIDICO.

La requisición como figura jurídica se encontraba contenida constitucionalmente, en forma expresa en el artículo 29; mismo que autorizaba la requisición militar para aquellos casos en los cuales el orden público se viera alterado grandemente, en caso de guerra o invasión; pero en la actualidad este artículo ha sido reformado supniendo así esta figura jurídica, por lo menos de manera literal.

El vigente artículo 29 constitucional continúa haciendo referencia a la suspensión total o parcial de garantías individuales, razón por la cual consideramos que todavía la requisición continúa hallando su fundamento jurídico constitucional en este artículo, ya que para la manifestación de esta figura jurídica se requiere previamente la suspensión de garantías individuales, para evitar que la actuación del Estado pueda ser invalidada por resultar contraria a la esencia constitucional.

Artículo 29: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Perma-

nente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga de determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Existen otras leyes secundarias que reglamentan tanto la requisición militar como la civil, de entre ellas debemos hacer mención de las siguientes:

1) Ley de Salud en sus artículos 181, 182, 183 y 184 en los que se establece implícitamente la requisición de bienes inmuebles y de servicios -- personales pero sólo para aquellas situaciones en las cuales se vea afectada la salud de todo el país o de una región (epidemias, catástrofes). La -- autoridad que se faculta para ejercerla en la Secretaría de Salud.

2) Ley de vías generales de comunicación, artículos 112 y 113. En éstos se faculta al gobierno para llevar a cabo las requisiciones de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias pero sólo en los casos de guerra -- internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país.

3) Ley forestal en sus artículos 35, 36, 40 y 41 hace referencia a la requisición de servicios personales, para cuando se presente un incendio de bosques, en los que toda la población está obligada a contribuir a su extinción.

Artículo 36: "Las autoridades civiles y militares, así como los organismos e instituciones oficiales, deberán prestar su colaboración para prevenir y combatir los incendios forestales. Se promoverá la participación de

las instituciones privadas y de la ciudadanía en general para este efecto"(13)

#### IV. DECOMISO

##### A) CONCEPTO.

La mayoría de los autores coinciden en considerar al decomiso como una sanción impuesta a determinados delitos, que consiste en la incautación definitiva de los instrumentos y productos del delito para dar a los mismos la finalidad determinada en las leyes.

El decomiso requiere estar forzosamente contenido en una ley. Si bien es cierto que a través de esta figura jurídica, el Estado si obtiene bienes e interviene en el patrimonio de los particulares, también lo es que no aparece ante nosotros como una figura jurídica normal, puesto que se requiere la preexistencia de un delito y ésta sólo opera como una sanción.

El carácter que presenta el decomiso, es general, necesariamente de estar establecido en una ley en la cual no se toman en cuenta los bienes afectados, éstos pueden ser de cualquier índole. En el decomiso el Estado manifiesta su soberanía al igual que en la expropiación; no hay una concertación previa con el decomisado, se le aplica la sanción que se hace consistir en la pérdida de la propiedad de determinados bienes, los instrumentos y medios para la comisión del ilícito. Una diferencia sustancial existente entre el decomiso y la expropiación es: que en el primero no hay una finalidad definida en cuanto a los bienes, ésta de existir se determina posteriormente y en la expropiación es fundamental la enunciación previa de dicha finalidad. En nuestro país el decomiso sólo opera como sanción sobre aquellos bienes ilícitos, de uso prohibido.

Cabe aclarar en este punto, que el decomiso de bienes debe forzosamente estar incluido en una ley secundaria a fin de no incurrir en la violación de las garantías individuales, porque actúa al mismo tiempo para algunos como una sanción y para otros como una garantía de no privación de -

sus bienes a menos que éstos hallan sido empleados como medios o instrumentos para la comisión de algún delito.

## B) FUNDAMENTO JURIDICO.

Se ha discutido mucho sobre el fundamento constitucional del decomiso y algunos autores lo encuadran en el artículo 27, párrafo tercero, al querer lo hacer pasar como una modalidad a la propiedad, reflexión que no compartimos ya que la modalidad, limita esencialmente el derecho de propiedad, pero no la extingue y el decomiso si extingue la propiedad, puesto que al aplicar se la sanción la propiedad desaparece para el culpable del ilícito y la propiedad en la mayoría de los casos, cuando los objetos no son destruidos, pasa a ser ejercida por el Estado.

Nuestra Constitución Política contempla al decomiso como sanción, pero para el caso específico de enriquecimiento ilegítimo de los servidores públicos, en el artículo 109: "...las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, - cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan..."

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para la República en Materia de Fuero Federal, en sus artículos 7°, 8°, 24° y 40° consagra al decomiso como una sanción o pena que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización por la infracción de una Ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal, en que la autoridad judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito.

Otras disposiciones secundarias hacen alusión al decomiso como san--

ción, tal es el caso del Código aduanero, artículo 581 y el Código Sanitario en su artículo 452.

### C) TIPOS DE DECOMISO.

Existen dos tipos de decomiso, atendiendo al destino final de los bienes e instrumentos del delito: el decomiso precautorio y el definitivo.

Decomiso precautorio, como lo indica su nombre, este tipo de decomiso tiene lugar como una medida de seguridad, es decir la incautación de los bienes objeto o instrumento del delito, tiene lugar desde el mismo momento en que la autoridad judicial se aboca a la comprobación del mismo, es decir, desde el momento en que se inicia el procedimiento penal. Es un decomiso provisional, sujeto a la condición de verificar y corroborar la existencia del delito imputado a los sujetos pasivos de la acción penal.

Decomiso definitivo, se presenta cuando existe plena seguridad sobre la existencia del delito imputado a los sujetos pasivos, así como la comprobación que los objetos incautados previamente, sirvieron como medios o instrumentos para la comisión del acto delictivo. En este tipo de decomiso los bienes son destinados para los efectos establecidos en las propias leyes que contienen a la figura jurídica, o bien para la finalidad que determinen las autoridades correspondientes.

## V. NACIONALIZACION.

### A) CONCEPTO.

El término nacionalización ha sido empleado para denotar dos situaciones totalmente diferentes: la primera de ellas, se refiere a un aspecto exclusivamente político: con este término, se califica el otorgamiento de la calidad de nacional a un extranjero; equivaliendo así, la nacionalización a la naturalización. En su segundo aspecto, se aplica la palabra nacionaliza-

ción en un sentido político-económico: "a la incorporación a la Nación de todos o una parte de los bienes y de los medios de producción, sustrayéndolos de la actividad o quizás más propiamente de la propiedad de los particulares" (14).

Nosotros en esta parte nos encargaremos del análisis de la nacionalización, abordándola en su segunda acepción. Al respecto el Profr. Andrés Serra Rojas, nos dice: "nacionalización es entregar en su totalidad al régimen de los bienes privados a un nuevo régimen de derecho público que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos" (15). Cabe señalar, -- que desde nuestro punto de vista este concepto resulta erróneo al establecer que el cambio de régimen a que se ven sujetos los bienes, es total y definitivo, en virtud que han sido múltiples los ejemplos, que han demostrado que tal cambio no es terminante. Vr. gr. La nacionalización de la Banca (estatización).

De los conceptos vertidos anteriormente, debemos destacar la presencia de la Nación como factor fundamental para la existencia de la nacionalización, así mismo es evidente la presencia del interés público contraviniendo al interés particular. Para poder hablar de nacionalización se requiere la preexistencia de bienes o servicios que no pertenecen o no son prestados por la Nación, que ésta con antelación otorgó su propiedad o concedió su prestación a los particulares; pero en presencia del interés público la Nación vuelve a ser la propietaria o la prestadora de los bienes o servicios. Cabe aclarar que en la nacionalización el objeto no se restringe exclusivamente a bienes muebles e inmuebles, como acontece en la expropiación, ésta abarca -- también servicios públicos.

Al igual que en la expropiación, en esta figura jurídica existe la indemnización y generalmente se apoya en el principio de la igualdad de los in

---

(14) Nueva Enciclopedia Jurídica, publicada bajo la dirección de Carlos Mascareñas. Francisco Seix, Editor. Barcelona 1952. T.XX p. 58 y 59.

(15) Ob. cit. p. 342.

dividuos frente a las cargas públicas. En este punto debemos enfatizar que si la nacionalización se determina a través de una ley, no procede la indemnización, claro en el caso de nuestro país, ya que en otros países, como en Francia la nacionalización se establece en una ley pero se determina que se realice por expropiación y mediante indemnización.

En nuestro país específicamente, el término nacionalización por situaciones histórico-económicas ha comprendido dos situaciones diversas:

a) Como procedimiento por medio del cual el Estado se apropia de bienes de la iglesia, es decir aquéllos que se destinan a la administración, -propaganda o enseñanza de un culto religioso con conocimiento del propietario de dichos inmuebles y a través del Ministerio Público ante un Juzgado -de Distrito. (Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la fracción II del Artículo 27 Constitucional).

b) Como una actividad que sólo puede ser desarrollada por ciudadanos nacionales; la cual se reserva exclusivamente el Estado, ya sea en cuanto a la explotación de determinados bienes o al desarrollo de actividades que -se consideren de interés público. (16)

Resumiendo, la nacionalización como forma de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares es la más amplia y al mismo tiempo nos atrevemos a decir, que esta figura jurídica comprende a las demás en atención a que todas ellas (modalidades, expropiación, decomiso, confiscación y requisición), son figuras jurídicas en donde de una forma u otra, el Estado es quien tiene la principal intervención, en atención a una necesidad colectiva directa o indirecta. En todas estas formas de intervención se afecta a la propiedad particular, retornando ésta en la mayoría de las situaciones a su poseedor original, la Nación.

---

(16) Para mayor información al respecto, consúltese: Acosta Romero Miguel.-- Legislación Bancaria, doctrina, compilación legal, jurisprudencia. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1986. p.17 y sig.

## B) FUNDAMENTO JURIDICO.

El fundamento jurídico de la nacionalización se encuentra en la esencia misma del artículo 27 constitucional, puesto que la constitución de 1917 en dicho precepto nacionalizó el régimen general de la propiedad territorial, es decir, ubicó a la Nación como propietaria originaria de todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio. El párrafo primero de este artículo, a la letra dice:

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

Si bien es cierto, que en este artículo se contempla también la posibilidad que la Nación transmita el dominio de esa propiedad para constituir la propiedad privada, también lo es, que el interés público obliga al Estado a suprimir este tipo de propiedad para poder satisfacer las necesidades colectivas, retornando así la propiedad a manos de la Nación, después de verificada la nacionalización.

Por lo que hace a la prestación de servicios públicos o bien a la explotación, uso y aprovechamiento de algunos recursos el Estado permite a los particulares su intervención a través de las concesiones (párrafos IV y V del artículo 27 constitucional); pero en el momento que el Estado considera inminente y de interés general la prestación de dichos servicios o la explotación de algunos recursos, intervenga por medio de la nacionalización o utilizando algunos otros procedimientos que llevan a la misma finalidad.

## VI CONFISCACION.

### A) CONCEPTO.

" La confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Esta-

do, de los bienes de una persona y sin apoyo legal".(17)

Algunos autores europeos, han identificado a la confiscación como una sanción impuesta la culpable de un delito; es la pérdida de todo el patrimonio del culpable, como sanción al delito cometido. Al definir así a la confiscación estos autores la confunden con el decomiso.

Históricamente la confiscación se remonta al derecho romano en donde se aplicaba efectivamente como una sanción pecuniaria a los condenados a la pena de muerte y también a las penas perpetuas de trabajo.

La confiscación ha sido arduamente criticada y abolida en la mayoría de los países, incluido el nuestro, México, por estar considerada como contraria al Estado de derecho, en virtud, a la no existencia de fundamento legal, es decir, de la arbitrariedad para llevar a cabo la adjudicación y des posesión de bienes que ésta entraña.

#### B) FUNDAMENTO JURIDICO.

En este punto, más que fundamentar la existencia de la confiscación, vamos a resaltar su prohibición, elevada a rango constitucional.

ARTICULO 22: "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y -trascendentales.

No se considera como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por autoridad judicial, para el pa-

---

(17) Serra Rojas Andrés, Ob. cit. p. 324.

go de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109..."

Este precepto destierra por completo a la confiscación como figura jurídica presente en nuestro derecho; con ella se excluye la posibilidad que un particular sea arbitrariamente desposeído de sus bienes total o parcialmente.

### CAPITULO TERCERO

#### "LA EXPROPIACION"

##### I. CONCEPTO DE EXPROPIACION.

###### A) ETIMOLOGICO.

La palabra expropiación deriva de las raíces latinas: ex y propiatio, que significan la extinción de la relación de propiedad, la decadencia del poder, la anulación de las facultades y atribuciones del propietario.

Para el Profesor Andrés Serra Rojas, la expropiación etimológicamente significa: "la privación de la libertad y otros fuera de la propiedad, es - una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines". (18)

Al decir de la mayoría de los autores la expropiación desde el punto de vista etimológico es el acto por el cual se priva a una persona de su —

---

(18) Ob. cit. p. 305.

propiedad. Es un acto unilateral del Estado y no un contrato, por la ausencia del consentimiento del que es privado de su propiedad.

#### B) GRAMATICAL.

Conforme al diccionario de la Lengua Española, "la expropiación es la desposesión de una cosa a su propietario, dándole a cambio una indemnización salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública.

Atendiendo a lo señalado por el diccionario enciclopédico de la Lengua Castellana Vastus, "la expropiación es la acción y efecto de expropiar. Expropiar es desposeer legalmente a uno de su propiedad por motivos de utilidad pública". (19)

Se desprende del análisis de los conceptos que anteceden, que todos ellos hacen referencia a la expropiación como una desposesión legal, privación honesta de la propiedad, razón por la cual estamos en presencia de una institución que forzosamente debe estar contemplada en una ley, amén de la causa de utilidad pública que debe mediar.

#### C) JURIDICO.

La definición jurídica de la expropiación en México ha sido realizada por autores diversos, al interpretar el contenido del párrafo segundo, así como como la fracción sexta, párrafo segundo del artículo 27 constitucional, ya que éste olvida definir este concepto. Destacamos en este punto la definición elaborada por el Profesor Gabino Fraga, "la expropiación viene a ser como su nombre lo indica, el 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". (20)

(19) Ob. cit. p.431.

(20) Derecho Administrativo. Vigésimo octava edición. Edit. Porrúa. Méx. 1989 p. 375.

El concepto vertido, nos parece uno de los más completos, después de sustituir en él, los términos cesión, ya que ésta por sí sólo es una figura jurídica del derecho civil, que implica la voluntad del sujeto, cosa totalmente ausente en la expropiación. También cambiaríamos el término compensación, por razones similares a las antes expresadas, ésta se refiere, presupone la existencia de deudas entre acreedor y deudor, mismos que en otra relación intercambian los roles; fácilmente notamos que en la figura definida no existe este tipo de relación, por lo que es más afortunado emplear el término retribución, para referirnos a la indemnización al particular afectado.

Del concepto vertido, debemos destacar la presencia de los elementos siguientes:

a) Al Estado, que con base en su soberanía, ejerce su imperio sobre un particular, en forma unilateral.

b) La supresión del derecho de propiedad de un bien a un particular.

c) la existencia de una causa de utilidad pública que justifique la actuación del Estado.

d) La indemnización que el Estado otorga al particular.

Claramente podemos destacar que la expropiación al mismo tiempo se presenta como una facultad del Estado, así como una garantía del particular, haciéndose manifiesta la primera de ellas a través de la desposesión, o supresión de la propiedad; y la segunda por medio de la indemnización; si esta última no existiera, no podríamos hablar de ninguna manera de la expropiación, ya que estaríamos en presencia de una confiscación, intitución prohibida, como ya se expresó, por nuestra Carta Magna.

## II. FUNDAMENTO JURIDICO.

### A) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Al ser la Constitución Política de nuestro país, la norma fundamental de todo nuestro derecho positivo; la institución que analizamos debe estar - forzosamente contenida en ella, para que más tarde podamos analizar la validez de la institución misma, así como la de los elementos que la integran.

Artículo 27, párrafo segundo: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Como dijimos en el apartado anterior nuestra Ley Fundamental, no define el concepto de expropiación, da por conocido su significado; sin embargo, este precepto, sí establece expresamente los elementos de validez de dicha - institución:

- 1) Causa de utilidad pública.
- 2) Indemnización.

Al dar por sabido el concepto de expropiación, se refiere implícitamente a los sujetos que intervienen en ella: el Estado por una parte y el - particular propietario, por la otra.

Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo: "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, 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 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 la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".

Este apartado a diferencia de los preceptos constitucionales anteriores a la Ley fundamental de 1917, da intervención en forma manifiesta a las autoridades en el procedimiento expropiatorio, delimitando así mismo, la participación de cada una de ellas, situación a la que nos referiremos con mayor detalle en el tercer punto de este capítulo; bástenos en el momento - distinguir de manera general cuáles son las autoridades participantes:

1) Poder Legislativo, en la elaboración de las leyes secundarias que establezcan las causas de utilidad pública por las que proceda la expropiación.

2) Poder Ejecutivo, haciendo la declaratoria de expropiación, en el decreto correspondiente.

3) Poder Judicial, dirimiendo las controversias que se susciten en cuanto a la fijación del monto de la indemnización.

Atendiendo a la amplitud del precepto transcrito, se denota que el constituyente quiso subsanar todas las carencias presentadas por los textos constitucionales anteriores, además, aquí condensó la experiencia adquirida, al tratar de no dejar hueco alguno que permitiera invalidar los elementos constitutivos de la norma que comprende a la expropiación. Esta disposición hace referencia a la forma de determinar el monto de la indemnización, situación descuidada en las constituciones anteriores a la vigente, mismas que se contentaban con establecer la obligación del Estado a otorgar al particular afectado una indemnización y que en algunos casos (principalmente en las Constituciones de 1824 y 1836), se manifestaba la preocupación por que esta indemnización fuera justa, sin delinear el procedimiento para al-

canzar tan anhelada justicia; si bien es cierto, en la actualidad no se emplea este vocablo, pero al fijarse en el texto constitucional las bases para determinar el monto, implícitamente se maneja el principio de la equidad, sin analizar ahora, si ésto resulta justo o injusto para el propietario afectado.

Al cambiarse, en la Constitución vigente las características de la propiedad privada, de una propiedad absoluta y originaria para el particular a una propiedad derivada, limitada por el interés general, el constituyente estableció en este texto la necesidad de señalar expresamente las causas — que se consideran como de utilidad pública, para lo cual facultó al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los Estados para que éstos — elaboraran las leyes respectivas, para enunciar dichas causas y evitar hasta lo posible el abuso de esta facultad expropiatoria del Estado.

B) CONNOTACION DEL TERMINO "MEDIANTE" USADO POR EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Son muchas y muy variadas las interpretaciones que el término "mediante" ha sufrido; sin embargo, no todas han adquirido un valor pleno, atendiendo a la persona que la emite. La Suprema Corte de Justicia, inmediatamente después de la entrada en vigor de nuestra Constitución de 1917, sostuvo que el vocablo "mediante", empleado en el segundo párrafo del artículo 27, actuaba como un sinónimo del vocablo "previa", utilizado en la Constitución anterior, la de 1857; la que afirmaba que el Estado para poder expropiar, debía previo el acto expropiatorio, indemnizar al particular y en caso de no hacerlo de esta forma, el acto expropiatorio sería inconstitucional. Esta interpretación fue reforzada por muchos tratadistas, quienes argumentaban que la connotación de mediante era adecuada, para ello recurrían a ejemplificar con otros artículos constitucionales en donde también se empleaba esta expresión; tal es el caso del artículo 14, en donde para la existencia de los actos de privación se necesita con antelación seguir un juicio — ante los tribunales; estableciéndose en este precepto: "mediante juicio". Los

tratadistas consideraban que el constituyente al emplear la locución mediante en cualquiera disposición constitucional, le otorgaban el mismo sentido; así el primer criterio sostenido fue identificar los términos mediante y previo, tomándolos como sinónimos.

Este criterio fue cambiado posteriormente, argumentando que la satisfacción de las necesidades públicas no pueden esperar a que el Estado reúna el dinero para cubrir al particular la indemnización correspondiente, así la Suprema Corte sostuvo: "mediante significa mediar una indemnización, pero ésta puede ser previa o posterior, sin que por esto se estime que al particular - se le viola alguna de sus garantías individuales, al pagarle posteriormente a la privación de su propiedad (en este punto nos limitaremos a externar lo manifestado por la Corte, en el capítulo siguiente expondremos nuestro sentir hacia la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la época de la retribución).

Este segundo criterio, es el que continúa rigiendo, respaldado por lo que establece el artículo 20 de la Ley de Expropiación: "la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán un período mayor de diez años".

C) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, ANALISIS DE LOS ARTICULOS 832, 833, 836, EN LO RELATIVO A LA EXPROPIACION.

El Código Civil al ser una ley secundaria, regula a la expropiación -- como una forma de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares, pero siempre teniendo presente la regulación hecha por la Ley fundamental, es decir, para que las normas contenidas en este Código tengan validez, éstas deben estar acordes con lo establecido en la constitución.

Artículo 832: "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitación que -

se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

El artículo transcrito, contempla una de las múltiples causas de utilidad pública, que el Estado necesita para ejercer la facultad que el constituyente le ha conferido, a fin de intervenir en la propiedad privada, a través de la expropiación. Como se desprende de esta disposición la causa de utilidad pública está contenida en una Ley, situación prescrita por el texto constitucional.

Artículo 833: "El Gobierno Federal, podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la Ley, especial correspondiente".

En obvio de repeticiones, tenemos aquí contenida otra más de las causas de utilidad pública: "bienes que se consideran como notables y característicos de nuestra cultura", razones que a nuestro juicio, por sí solas son suficientes para privar al particular de su propiedad, retornando así los bienes, en la mayoría de los casos, a su propietaria original, la Nación, quien en el momento en que cedió el dominio de ellos, si éste fuera el caso, desconocía la existencia de las características que ahora los hacen formar parte de la cultura nacional.

Artículo 836: "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si así 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".

Tomando en consideración el contenido de los artículos transcritos, afirmamos que estas disposiciones de carácter general, que hacen referencia a la expropiación, ejemplifican al igual que el artículo primero de la Ley de Expropiación, causas de utilidad pública; cumplimentando así el texto constitucional; no obstante lo anterior, algunos autores se han atrevido a manifes

tar que al dictarse la Ley de Expropiación de 1936, por ser ésta de carácter general, derogó el contenido de los artículos del Código Civil antes enunciados; manifestación que no compartimos, en atención a que la derogación de la que hablan no existe, puesto que ésta debe ser expresa, no debe presumirse. Cabe aunar a esto que las disposiciones contempladas por el Código Civil, no se contraponen en ningún momento con lo abordado por el artículo primero de la Ley de Expropiación, por lo que no existe motivo para pensar que las causas de utilidad pública enumeradas en el artículo primero de la Ley de Expropiación derogan a las causas contenidas en el Código Civil en los artículos ya señalados.

### III. AUTORIDADES QUE INTERVIENEN.

Las autoridades participantes en la expropiación, están determinadas en la fracción VI, párrafo segundo del artículo 27 constitucional, misma que — les delimita formalmente su intervención. En esta parte analizaremos en qué consiste la participación de las autoridades en el procedimiento de expropiación, además trataremos de justificar legalmente su intrusión.

#### A) PODER LEGISLATIVO.

La intervención de los Poderes Legislativo Federal y Locales en sus respectivas jurisdicciones, es básica, en atención a que a ellos está encomendada la elaboración de las leyes secundarias que precisen con eficacia, — las causas de utilidad pública que justificarán el ejercicio de la facultad expropiatoria del Estado. Al elaborar tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, las leyes respectivas, darán pauta para las demás autoridades tengan legitimada su intervención.

Como señalamos al principio de esta sección, la intervención del Poder Legislativo está contemplada en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, el que a la letra establece: "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..."

La participación del Poder Legislativo, es quizás la más importante, - tomando en cuenta, que éste con las leyes que crea da origen a la posibilidad de iniciación del procedimiento expropiatorio, emergiendo posteriormente la - participación de las demás autoridades. Al decretar el Poder Legislativo, a - través de la Ley, las causas de utilidad pública por lo menos garantiza la -- autenticidad y legalidad primaria de la expropiación. Concluyendo, es impres- cindible la existencia de la causa de utilidad pública que motiva la expropiación, en una Ley y no así en otro tipo de disposiciones normativas, atendien- do a la índole de los derechos que se lesionan, la propiedad privada, además para evitar el uso arbitrario e indiscriminado de esta figura jurídica.

#### B) PODER EJECUTIVO.

La intervención del Poder Ejecutivo se inicia desde el momento en que - la autoridad administrativa debe comprobar la existencia de la causa de utili- dad pública, en el decreto de expropiación, es decir, el Presidente de la Re- pública está encargado de hacer la declaratoria de expropiación, como se ha - determinado en el precepto constitucional citado en repetidas ocasiones (artí- culo 27, fracción VI, párrafo segundo).

El artículo tercero de la Ley de Expropiación señala: "el Ejecutivo Fe- deral por conducto de la Secretaría de Estado, dependencia administrativa o - gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de ex- -propiación, desocupación o de limitación de dominio y en su caso hará la de- -claratoria respectiva".

La actuación del Poder Ejecutivo no se limita exclusivamente a lo re- -señado, en términos generales, a la comprobación de la causa de utilidad pú- -blica que debe fundar el decreto expropiatorio, sino que abarca también la -- parte concerniente a la ejecución de la expropiación, esto es, ordena que se - ejecute la expropiación; aunque la Constitución no se refiera formalmente a -

ella. La Ley de Expropiación en su artículo 7° así lo establece: "...la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, e impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

La participación más amplia en el procedimiento expropiatorio, en lo que a autoridades se refiere, es la de la autoridad administrativa quien como se ha visto tiene a su cargo la iniciación y sustanciación del procedimiento de expropiación, inclusive es ella quien determina el precio de la indemnización, basándose en las reglas previamente establecidas en nuestra Ley Fundamental; siempre que el particular no objete dicho precio el procedimiento se agotará sin la intervención de la autoridad judicial.

#### C) PODER JUDICIAL.

La participación de la autoridad judicial, está condicionada a la no aceptación, por parte del particular afectado, de la determinación del monto de la indemnización fijada a su propiedad; en este caso las partes designan peritos en un plazo de tres días y un tercero en caso de discordia, ante el juez a quien se consigne el expediente; después que los peritos hayan rendido su dictamen, el juez emitirá su resolución en contra de la cual no procede ningún recurso, procediéndose posteriormente al otorgamiento de la escritura por parte del particular.

La participación de la autoridad judicial se justifica por la existencia del conflicto que se suscita entre las partes; de no existir éste, como hemos mencionado, no estaría fundada dicha intervención.

El Poder Judicial tiene otra posibilidad de intervención, aunque sea indirecta, si el particular afectado considera que la expropiación de su propiedad es injusta, puede acudir ante los Jueces de Distrito en busca del amparo y protección de la justicia federal; no sin antes haber agotado el -

recurso ordinario establecido en la Ley de Expropiación, en el artículo 5° "Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días -- hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente". Básicamente en el juicio de amparo, el particular tiene que demostrar la falta de una causa de utilidad pública o bien la inexistencia de la fundamentación y motivación de la misma (expediente de expropiación), con lo que se le violan garantías individuales.

En este caso el Poder Judicial Federal interviene como un controlador de la legalidad del acto expropiatorio, garantizando la eficacia de la institución creada por el constituyente, conservándose así el sentimiento original que se le atribuyó.

Durante el desarrollo de esta obra, hemos venido apreciando la participación e intervención de las autoridades dentro del procedimiento expropiatorio, así también se ha ido delimitando paulatinamente, ajustándose cada vez más a las necesidades de nuestra realidad social. Las constituciones anteriores a la vigente fueron tímidamente abriendo el sendero sobre todo para la intervención del Poder Judicial, iniciándose esta participación en la constitución centralista de 1836. Es notorio que aún en la actualidad, la participación de la autoridad judicial es escasa, que el particular requiere una intervención más activa de este poder, sobre todo por lo que hace al establecimiento del precio de la indemnización; pero sin caer, en las dilaciones de los procedimientos judiciales actuales.

#### IV. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.

##### A) LA UTILIDAD PUBLICA.

Nuestra Constitución Política, al igual que las anteriores, se ha olvidado de expresar un concepto claro de utilidad pública, solamente se ha conformado con señalar algunas de las causas que la implican (dotación de --

aguas y tierras para la constitución de ejidos a los núcleos de población - que carezcan de ellos, a través de la expropiación agraria), así como de — conferir a los poderes Legislativo Federal y Locales, la facultad para que sean ellos quienes elaboren las leyes secundarias que determinen con precisión las causas de utilidad pública. Ante esta situación la Suprema Corte de Justicia en algunas tesis jurisprudenciales ha intentado sacar a la luz — una definición sobre el término utilidad pública; sin que hasta el momento obtenga un éxito total, atendiendo a las múltiples contradicciones en las - que se ha incurrido.

En alguna ocasión la Suprema Corte, estableció los requisitos de existencia de toda causa de utilidad pública:

- a) Que sea impuesta por una necesidad pública y que por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, y
- b) Que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado. (21)

Las características atribuidas con anterioridad a la utilidad pública no tuvieron una aceptación unánime, por lo que la Suprema Corte constantemente ha variado su criterio, buscando siempre llegar a la uniformidad.

En el presente, la Suprema Corte de Justicia ha otorgado a la causa de utilidad pública tres sentidos: a) utilidad pública en sentido estricto, b) utilidad social y, c) utilidad nacional; sentidos que desarrollaremos más adelante.

La mayoría de los tratadistas, doctrinariamente han coincidido en seña

---

(21) Fraga Gabino. Ob. cit. p. 375 y sig.

lar que existe una causa de utilidad pública en el momento en que el Estado está obligado a satisfacer necesidades de interés general y en beneficio de la colectividad.

B) LA UTILIDAD PUBLICA SEGUN LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE --  
JUSTICIA DE LA NACION.

a) Utilidad pública en sentido estricto, se presenta cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público. Vr. gr. la expropiación de un predio para construir en él un mercado.

b) La utilidad social, se caracteriza por la existencia de la necesidad de satisfacer de manera inmediata y directa a una clase o grupo social determinado y mediante ésto a la colectividad. Vr. gr. la expropiación agraria, dotación de tierras y aguas para un grupo agrícola específico.

c) Utilidad nacional, en ésta se exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a una situación que le afecta como entidad política o internacional. Además en este sentido la utilidad pública puede estar destinada al acrecentamiento de nuestra cultura nacional. Vr. gr. la expropiación que se decreta al amparo de la causa de utilidad pública contenida en el artículo 833 del Código Civil para el Distrito Federal, que consiste en expropiar las cosas que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional.

Concluyendo: los sentidos atribuidos por la Suprema Corte, a la utilidad pública, se rigen principalmente por el destino que se le va a otorgar al bien expropiado; pero todos estos sentidos encierran en sí mismos la presencia de una necesidad colectiva que tiene que ser forzosamente satisfecha por el Estado, ya sea que beneficie a un grupo social determinado o no, el provecho siempre renundará directa o indirectamente en toda la sociedad. A nuestro juicio resulta obsoleto hacer esta división de las causas de utilidad pública. Lo estrictamente evidente es delimitar con precisión los elemen

tos constitutivos de la misma, teniendo siempre presente que las causas de utilidad pública son variables, cambiantes, atendiendo a la época y a la sociedad en que el Estado actúa.

#### C) ANALISIS DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

La Ley Federal de Expropiación en su artículo primero, considera algunas de las causas de utilidad pública, no son todas ya que otras se hallan diseminadas en diferentes leyes secundarias.

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

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

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje; construcción de oficinas para el gobierno federal; y de cualquiera otra 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;

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 o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

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

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

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

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

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Al leer cuidadosamente las causas de utilidad pública transcritas, observamos que todas ellas presentan los elementos esenciales que se establecieron en el punto anterior: a) La presencia de una necesidad colectiva b) La obligación del Estado para satisfacer esa necesidad general. Además muchas engloban a otras que están establecidas en leyes secundarias diversas, tal es el caso de la fracción IV, que abarca en su contenido al artículo 833 del Código Civil para el Distrito Federal.

Debemos señalar nítidamente que la Ley de Expropiación es ejemplificativa de las causas de utilidad pública, pero no limitativa; contiene algunas de ellas, pero no abarca todas, ya que éstas van surgiendo al ritmo que evoluciona la sociedad; por esta razón la última fracción del artículo antes vertido, deja abierta la posibilidad para que el Estado a través de otras leyes de ser necesario, establezca nuevas causas de utilidad pública.

La importancia de la existencia de las causas de utilidad pública, determinadas en una Ley, es trascendental, puesto que éstas legitiman la existencia de la expropiación. La Constitución en el artículo 27 establece claramente: "...las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..." "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de

utilidad la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente..." Interpretando a contrario sensu, lo establecido en este precepto, tenemos: a falta de causa de utilidad pública, la expropiación no procede; si la utilidad pública no está determinada en una Ley, la autoridad administrativa no puede, ni está facultada para hacer la declaratoria de expropiación.

#### D) LA INDEMNIZACION.

##### 1. CONCEPTO.

Indemnización, acción y efecto de indemnizar. "Indemnización es la reparación jurídica de un daño o perjuicio causado y procede, unas veces como sanción civil del incumplimiento de un contrato; otras, como elemento integrante de la penalidad aplicable al que cometió un delito, y otras, en fin, constituye la efectividad de una obligación impuesta o contraída". (22)

En términos generales la indemnización es la reparación jurídica de un daño o perjuicio; por lo que se hace preciso delimitar los conceptos de daño y perjuicio para establecer posteriormente se estos términos son aplicables a la expropiación.

Para el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal, daño "es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

El artículo 2109 del mismo ordenamiento, señala que perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

---

(22) Enciclopedia Jurídica española. Barcelona Tomo XVIII. p. 941 y 942.

Analizando los conceptos transcritos y comparándolos al mismo tiempo - con la institución que estudiamos, se desprende que en la expropiación, al particular no se le causa daño alguno por el incumplimiento de una obligación; existe, es cierto, un menoscabo en el patrimonio del propietario, pero precisamente en cumplimiento de una obligación que tiene como fuente la propia Ley. En cuanto al perjuicio, también es verdad, que se priva al particular de obtener ganancias futuras, pero al igual que en el daño la privación tiene su origen en la misma obligación emergida de la Ley correspondiente, - Constitución Política de 1917.

Atento a lo anterior consideramos que emplear el término indemnización como elemento constitutivo de la expropiación es adecuado, aún cuando éste - término tenga sus orígenes doctrinarios en el derecho civil y se tome de él tan sólo su sentido gramatical. Diferimos al mismo tiempo, con lo manifestado por el Lic. Ernesto Gutiérrez y González, quien afirma que usar el vocablo indemnización como elemento constitutivo de la expropiación es un error, señalando que los daños y perjuicios que se ocasionan con el procedimiento - expropiatorio, no se derivan de una obligación, que éstos tienen su fuente - en una figura distinta; por lo tanto sería más afortunado emplear el término retribución en lugar de indemnización; en este argumento olvida el autor que una de las fuentes de las obligaciones es la Ley, por lo tanto, ésta sí existe y de ella se deriva el daño y perjuicio, pero no por incumplimiento sino por alcanzar la satisfacción de la obligación derivada.

Indudable es que la indemnización empleada por el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, se refiere esencialmente al pago o recompensa -- que debe el Estado otorgar al particular que ha privado de su propiedad. La indemnización debe ser en numerario, tomando en consideración las bases establecidas en la Carta Magna y en la Ley de la materia, situaciones que detalladamente analizaremos en el capítulo siguiente.

## 2. REGULACION.

Como hemos señalado en repetidas ocasiones la indemnización, es una garantía del particular, en el momento en que es privado de su propiedad, ra--

zón suficiente para estar establecida constitucionalmente, funcionando como un medio de eficacia y legitimidad del procedimiento expropiatorio. Ya ha quedado asentado que la falta de indemnización convierte en inconstitucional el acto decretado, poniéndose así al alcance del particular la oportunidad de acudir ante la autoridad judicial en busca de amparo y protección.

Nuestra Carta Magna en el artículo 27, frac. VI, segundo párrafo, establece la forma de determinar el monto de la indemnización: "...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 monto de la indemnización se determina por el valor catastral del bien expropiado, ya sea que éste se haya declarado o aceptado tácitamente, lo que aparentemente parece justo para el sujeto afectado, claro sin tomar en cuenta que en nuestro país los valores catastrales, en la mayoría de los casos, no están actualizados, siendo ésto imputable a la autoridad administrativa, en atención a que es ella quien tiene la obligación de revaluar cada cinco años los bienes, para que el valor catastral concuerde con el valor económico; situación que no acontece. Expresado ésto, se desprende que el monto de la indemnización resulta injusto para el particular, quien tiene derecho a recibir el equivalente al valor catastral y no el económico. - No obstante, la mayoría de los autores han manifestado que las bases establecidas para la indemnización son correctas, puesto que el particular comúnmente acepta durante mucho tiempo (hasta ante de la expropiación) el valor otorgado a su propiedad, teniendo siempre la finalidad de pagar menos por concepto de impuestos; acontecimiento real pero no ecuánime, puesto que de hacerse una comparación de lo que pudieramos llamar defraudado por el particular; con el valor económico al momento de expropiar, éste último finalmente sería mayor.

No conforme con la violación decretada por la Constitución, en cuanto a la fijación de la indemnización, la Ley de Expropiación en su artículo 20 dispone: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

Al establecer esta Ley secundaria el plazo no mayor de diez años para verificarse el pago de la indemnización, sin determinar cantidad adicional alguna a favor del particular, vulnera nuevamente sus derechos y lesiona aún más su patrimonio, ya que no considera la devaluación que sufre el monto indemnizatorio establecido; sobre este punto tan controvertido haremos referencia amplia, crítica fundada en el capítulo siguiente.

### 3. EPOCA.

Como se dijo en el apartado B del segundo punto de este capítulo actualmente la época de pago de la indemnización puede presentar tres circunstancias diferentes:

- a) Previamente a la privación definitiva del bien expropiado.
- b) Simultáneamente a dicha privación.
- c) Posteriormente, en un plazo no mayor de diez años a la privación de la propiedad.

El momento de la indemnización dependerá de las condiciones de solvencia que presente el Estado al tiempo de la expropiación, sin que ésto constituya, desde el punto de vista de muchos autores y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una violación. El texto constitucional establece la existencia de la indemnización pero no especifica la época de su otorgamiento, con lo que se ha dado cabida a todo tipo de interpretaciones legítimas o ilegítimas.

### E) SUJETOS DE LA EXPROPIACION.

Al hablar de sujetos, nos referiremos a las personas jurídicas que —

intervienen directamente en la expropiación; entendiendo por persona: "el \_ centro de imputación de derechos y obligaciones", abarcando de tal modo tan to a las personas físicas como a las morales.

"La persona jurídica es la personificación de un orden que regula la conducta de varios individuos o un punto común de imputación de todos aquellos actos humanos determinados por el mismo orden" "es el centro de comu-- nión de derechos subjetivos y deberes jurídicos". (23)

Visto el concepto de persona jurídica, pasamos ahora a nalizar cua-- les son los sujetos participantes en el procedimiento expropiatorio, adelan tando, en términos generales que son dos: a) Sujeto activo, el Estado y, - b) Sujeto pasivo, el propietario afectado, que puede ser una persona física o una persona moral.

#### 1. EXPROPIANTE.

Es la persona jurídica encargada de ejecutar la expropiación, a -- quien desde este momento llamaremos sujeto: activo, por ser ella quien ini-- cia, quien dá origen a la expropiación.

Atendiendo a la esencia del texto constitucional (artículo 27, párra fo segundo), tenemos que el sujeto activo, en términos generales, es el Es-- tado "institución pública dotada de personalidad jurídica, entidad de dere-- cho".

Nos referimos al Estado como sujeto activo, en términos generales; - porque durante la expropiación éste se personifica a través de la autoridad administrativa, sin especificar a alguna en particular; en cambio la Ley de Expropiación para el Distrito Federal, en su artículo tercero dispone: "el - Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación y procederá sin intervención

---

(23) Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM. Segunda Edición. México, 1983. p. 117.

de otra autoridad a la ocupación del bien expropiado".

La disposición secundaria anterior, esclarece con precisión a cual de las autoridades administrativas se refiere el texto constitucional para -- llevar a cabo la declaratoria de expropiación; así tenemos que es al Ejecutivo a quien la Constitución le confiere esta facultad, por lo tanto al hablar del sujeto activo de la expropiación nos referiremos exclusivamente - al Ejecutivo (en materia federal y local para el D.F., al Presidente de la República).

Empleando el método literal para analizar el segundo párrafo de la -- fracción VI, del artículo 27 constitucional ya transcrito, podemos afirmar que corresponde tanto a los poderes Legislativo Federal como a los Estados señalar las causas de utilidad pública a través de una Ley, mismas que fundamentarán la declaratoria de expropiación, que realice el Poder Ejecutivo. Dentro del procedimiento expropiatorio, como ya se ha dicho, tiene - posibilidad de intervención los tres Poderes, en que se divide el Poder Pú blico; sin embargo, corresponde solamente al Poder Ejecutivo, la ejecución material de la expropiación, por lo que éste es considerado sujeto inte--- grante de dicha institución.

## 2. EXPROPIADO.

Como su nombre lo indica es el sujeto de derecho en quien recaen direc tamente las consecuencias de la expropiación; dicho de otro modo, es la per sona a quien se lesiona en su esfera de derechos, a quien se le priva de la propiedad de sus bienes.

Refiriéndonos concretamente a la expropiación, el sujeto pasivo, el ex propiado es la persona física o moral titular del derecho de propiedad, de los bienes afectados por este acto jurídico.

Es cierto que nuestra Carta Magna no determina literalmente al sujeto

expropiado, pero también lo es, que analizando la esencia de la expropiación tenemos que ésta es el medio más común de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares, razón evidente para que el constituyente en el párrafo primero del artículo 27, determine implícitamente al otro sujeto participante en la expropiación: los particulares. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada".

Es muy claro, que el sujeto pasivo de la expropiación es el particular, pero no en acepción general, sino el que es titular de la propiedad privada, que específicamente va a ser afectado. Las leyes secundarias, concretamente el Código Civil, hace referencia a quiénes pueden ser titulares de este tipo de propiedad: a) personas físicas y b) personas morales; por lo tanto el sujeto pasivo al que nos estamos refiriendo, puede ser: un sólo individuo o bien un grupo de ellos, quienes integran a una persona jurídica.

#### D) BIENES OBJETO DE LA EXPROPIACION.

El artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, sólo establece los elementos de procedencia de la expropiación: a) por causa de utilidad pública, y b) mediante indemnización; no se delimitan los bienes que se verán afectados por esta figura jurídica, sin embargo, como hemos dicho en otro apartado, la esencia de la institución, implica al objeto sobre el cual recae, al generalizar, la propiedad privada. Abarca todos los bienes susceptibles de ser apropiados por los particulares; por lo tanto comprende a los bienes muebles y a los inmuebles.

En cuanto a los bienes muebles, se excluye el dinero, atendiendo a que el Estado en el momento de expropiar tiene la obligación de indemnizar al particular precisamente en dinero, por lo que no tendría sentido expropiar dinero para compensar, más tarde en la misma especie.

Las expropiaciones que se han realizado en nuestro país generalmente han recaído sobre bienes inmuebles, situación que ha orillado a algunos autores - a señalar que la expropiación solamente se refiere a la propiedad territorial reforzando su afirmación al argumentar, que el artículo 27 constitucional, es una disposición exclusiva de la propiedad territorial. Opinión que no compartimos puesto que doctrinariamente la expropiación afecta a la propiedad privada y ésta a su vez, abarca tanto a los bienes muebles como a los inmuebles y el hecho de no aplicarse frecuentemente sobre bienes muebles, no quiere decir que la expropiación no abarque este tipo de bienes. En todo caso sería conveniente introducir una reforma en la Ley de Expropiación señalando expresamente el tipo de bienes que afecta la expropiación, para evitar interpretaciones confusas y sobre todo el uso manipulado de esta figura.

Tomando en consideración lo dispuesto por la Constitución. así como por las leyes secundarias, tenemos que los únicos bienes que no pueden ser afectados por la expropiación son:

- 1) La pequeña propiedad agrícola y ganadera (frac. XV, art. 27).
- 2) Las cosas futuras.
- 3) El dinero; todos los demás bienes no contenidos en estas excepciones son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública.

#### IV. PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION.

##### A) DECLARATORIA PREVIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Como se expresa fehacientemente en el texto constitucional, corresponde a la autoridad administrativa hacer la declaratoria de expropiación, con lo que se dá origen al procedimiento expropiatorio.

Los artículos 3° y 4° de la Ley de Expropiación facultan al Ejecutivo para que por conducto de la dependencia competente, tramiten el expediente de expropiación y al mismo tiempo hagan la declaratoria respectiva.

La declaratoria a la que nos referimos se hace a través de un decreto; en esta fase del procedimiento el particular afectado no tiene intervención unilateral, solamente se cuenta con la participación de la autoridad administrativa. El decreto expropiatorio se da a conocer al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, salvo casos excepcionales, en los cuales el particular afectado tiene conocimiento del decreto expropiatorio, de la posible expropiación de que va a ser objeto, antes de la publicación del mismo, ésto sólo acontece cuando la autoridad administrativa lo considera oportuno, conveniente, y en ejercicio de facultades discrecionales, se dá a la tarea de informar al afectado con antelación a la publicación del decreto.

#### 1. DECRETO, CONCEPTO Y FUNDAMENTO.

Decreto "es una palabra que deriva del latín decretum, y que designa — los actos de los órganos ejecutivos que determinan los modos de aplicación de las leyes y la particularizan en concreto". (24)

En el derecho positivo mexicano, el decreto presidencial, se ha definido: "como la resolución, mandato o decisión presidencial que resuelve sobre un asunto, negocio o problema de la competencia de una de las Secretarías — de Estado o Gobierno del D.F. y que para ser obedecida debe estar firmado — por el Secretario del Despacho respectivo (art. 92 constitucional)". (25)

Trasladando el primer concepto vertido, a la expropiación, tenemos que la declaratoria respectiva sólo puede darse a conocer a través de un decreto y en éste es imprescindible que la autoridad administrativa justifique, funde, pruebe la existencia de la causa de utilidad pública, a la que está refiriéndose, no basta la simple enunciación de dicha causa, existe la nece-

(24) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo V. p. 996 y sig.

(25) Obregón Heredia Jorge. Diccionario de Derecho Positivo Mexicano. Edit. Obregón y Heredia. México, 1982. p. 130.

sidad de ajustar la causa ejemplificativa de utilidad pública, contenida en la ley, al caso concreto; de no hacerlo el acto expropiatorio es anticonstitucional, concediéndose de esta forma el amparo y protección de la Justicia Federal al particular, si éste hubiera recurrido a ella.

Como ha dicho el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela "se requiere que en el decreto expropiatorio se especifiquen, detallen o pomenoricen los hechos, -- circunstancias y elementos que concurran en la situación concreta sobre la que verse la expropiación, para constatar que tales hechos, circunstancias o elementos encuadran dentro del supuesto legal de la utilidad pública..." en el propio decreto expropiatorio la autoridad debe señalar las pruebas o estudios que le hayan llevado al convencimiento de que en dicha situación -- concreta funciona la causa de utilidad pública que se invoque". (26)

La participación medular de la autoridad administrativa se materializa en la elaboración del expediente de expropiación y como reflejo de éste, en el decreto respectivo, ya que éste garantiza o no, la constitucionalidad -- del acto expropiatorio en su totalidad.

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido plenamente la importancia -- del decreto expropiatorio; la jurisprudencia que ha sustentado, gira en torno a la justificación real y concreta de la causa de utilidad pública; así mismo considera que la simple afirmación de dicha causa por la autoridad -- administrativa no es bastante para demostrar su existencia.

#### B) NOTIFICACION.

"Es la comunión que se hace por el medio idóneo a la persona que se -- pretende hacerle saber una determinación producida por el órgano jurisdiccional". (27)

(26) Las garantías individuales. Decimo sexta edición. Edit. Porrúa. México, 1982. p. 465 y sig.

(27) Obregón Heredia Jorge. Ob. cit. p. 257.

En la expropiación, la notificación tiene como finalidad poner en conocimiento del particular afectado (sujeto pasivo), la existencia del acto realizado por el Estado, por el cual se le priva de la propiedad de sus bienes, así como las causas que originaron esta determinación.

La Suprema Corte de Justicia ha determinado que esta notificación debe hacerse personalmente, pero en caso de desconocer el domicilio del afectado, se efectuará por medio del Diario Oficial de la Federación.

La notificación permite por primera vez la intervención del sujeto pasivo en el procedimiento expropiatorio, como ya se ha dicho en párrafos anteriores, hasta antes de este acto el procedimiento era unilateral, sólo intervenía el Estado a través de la autoridad administrativa. Una vez hecha la notificación, el particular participa activamente dentro del procedimiento, ya sea oponiéndose al mismo o aceptándolo, en cuyo caso estará dispuesto a recibir la indemnización correspondiente.

#### C) RECURSOS DEL PARTICULAR.

Siendo el recurso el medio de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos la revocación, modificación o nulidad de una decisión, en este caso, administrativa, sea ésta un auto o decreto, debe existir en el procedimiento expropiatorio uno propio para que el particular manifieste su sentir en relación con el acto que lo está lesionando, pero este sentir debe ser empleado en el sentido jurídico; es decir, implica un análisis del acto de expropiación mismo, así como de la fundamentación realizada por la autoridad administrativa.

El recurso contemplado en este caso, es el recurso administrativo de revocación, que debe ser interpuesto por el propietario afectado dentro de los quince días siguientes a la notificación del acuerdo, la finalidad de la interposición de este recurso está indicada en su nombre: pretende que la autoridad que emitió el decreto, lo deje sin efectos.

El recurso de revocación se interpone ante la autoridad administrativa que tramitó el decreto de expropiación, como lo dispone el artículo sexto de la Ley de la materia: "el recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio". El medio de impugnación a que nos referimos, se interpone en contra de la declaratoria de expropiación y no así en contra del acto mismo.

Si la autoridad administrativa estima que no existen las violaciones aludidas por el recurrente, resuelve negativamente el recurso en cuestión, procediendo después a la ejecución del decreto, presentándose una excepción a este principio general, puesto que en algunos casos la autoridad administrativa no está obligada a retardar la ejecución hasta la interposición y resolución del recurso, tal es el caso de la satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o transtornos 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 (artículos 6°, 7° y 8° de la Ley de Expropiación).

El sujeto pasivo tiene a su alcance otro recurso para impugnar la expropiación de que ha sido objeto; pero éste tiene lugar después de haberse perfeccionado el acto expropiatorio, y sólo se dará origen a éste por un incumplimiento de la autoridad: el derecho de reversión del bien expropiado únicamente se puede reclamar dentro del término de cinco años; trataremos concretamente este recurso en el apartado E de este capítulo.

Sin ser un recurso, el amparo como medio de impugnación está al alcance del propietario afectado que considere que se violan en su contra las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental. El juicio de amparo

funciona como medio de impugnación de la declaración de expropiación, pero - este juicio no puede iniciarse sin agotar previamente el recurso administrativo de revocación, porque en caso contrario se violaría el principio de definitividad del amparo. Se hace inminente aclarar en este punto: aunque el - recurso administrativo de revocación se interpone cuando el sujeto pasivo -- considera que no existe justificación en cuanto a la causa de utilidad pública esgrimida por la autoridad expropiante; y el juicio de amparo se interpone cuando el mismo afectado considera que no está fundamentada y motivada la causa de utilidad pública; para nosotros tanto la justificación, la fundamentación como la motivación son términos sinónimos o cuando menos se refieren al mismo concepto: a la causa de utilidad pública, por ello consideramos que es necesario agotar previamente al juicio de amparo el recurso administrativo de revocación.

#### D) OCUPACION TEMPORAL O LIMITACION DEL DERECHO DEL PROPIETARIO.

Una vez decretada la expropiación y resuelto en sentido negativo el recurso de revocación o no interpuesto éste, la autoridad administrativa, procederá a la ocupación temporal de los bienes, o en su defecto a la limitación de los derechos que el propietario tenía sobre ellos (art. 5°).

Ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación señalan literalmente -- cual es el plazo para llevar a cabo dicha ocupación temporal o limitación de derechos, no obstante lo anterior, al otorgar al propietario el derecho de - reversión dentro del término de cinco años, este término también opera para la autoridad administrativa, pero en sentido contrario, es decir, la autoridad cuenta con un plazo máximo de cinco años para destinar el bien expropiado a la satisfacción de la necesidad pública que le dió origen, lo que hace presumir la existencia previa de una ocupación temporal o limitación del derecho del propietario sobre los bienes objeto de la expropiación.

#### E) DERECHO DE REVERSION DEL BIEN O INSUBSISTENCIA DE LA DECLARATORIA.

Ya se ha dejado apuntado que el particular puede reclamar la devolu---

ción de sus bienes expropiados a través del derecho de reversión; cuando la autoridad administrativa no ha destinado en un término de cinco años posteriores a la notificación del acuerdo, los bienes para el fin que dió origen a la expropiación; situación dispuesta por el artículo 9º de la Ley de la materia: "Si los bienes que han originado la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio 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 trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

El derecho de reversión es la facultad que tiene el propietario afectado por una expropiación, de pedir a la autoridad administrativa a quien se había destinado el bien en cuestión, que se lo devuelva.

A primera vista pareciera que la disposición transcrita no presenta ningún problema, ya que si la autoridad no utiliza los bienes como lo había considerado, los devuelve al particular, a quien había privado, después de haberlos retenido por cinco años; sin importar el estado actual de los bienes. Haciendo uso de la ecuanimidad, si la autoridad devuelve los bienes al particular, éste por otro lado está obligado a devolver la indemnización en caso de ya haberla recibido.

El problema principal que se desprende de este aparente derecho del propietario, es destacar la carencia de la causa de utilidad pública que argumentó la autoridad administrativa, en el momento que decretó la expropiación, en virtud, si ésta hubiese existido los bienes ya habrían servido para satisfacer la necesidad pública; una necesidad de este tipo no puede esperar un período tan largo (cinco años) para verse satisfecha; o bien la negligencia de la autoridad administrativa, atendiendo a la existencia de una causa de utilidad pública que no satisface en un plazo que desde nuestro punto de vista resulta excesivo.

La segunda cuestión es tiene derecho el particular a recibir una retri

bución por el deterioro de sus bienes expropiados, cuando éstos le sean devueltos?, ninguna disposición jurídica en nuestro derecho positivo abarca — esta cuestión, sin embargo, el planteamiento resulta interesante; puesto — que si el particular va a recibir sus bienes como consecuencia de la no utilización de ellos (incumplimiento de la autoridad), y éstos han sufrido deterioro que no le es imputable, él tiene derecho a que le sean resarcidos — los daños y perjuicios que se ocasionaron con la privación de su propiedad, resultado de la mala o incorrecta aplicación por la autoridad administrativa de una ley (no comprobó la existencia de la supuesta causa de utilidad pública o en su defecto la idoneidad de los bienes objeto de la expropiación).

Creemos firmemente que es imperativo regular las cuestiones planteadas, para no minar paulatinamente uno de los principios más importantes del derecho: "la justicia". Además atendiendo a los daños y perjuicios que no pueden ser resarcidos económicamente al propietario, sería correcto fincar responsabilidades en contra de la autoridad administrativa que decretó la expropiación innecesaria, para frenar así los abusos y lo que es más importante para presionar a las autoridades administrativas para que funden y motiven adecuadamente el decreto expropiatorio.

Consideramos conveniente reformar la Ley de Expropiación en cuanto al derecho de reversión, es decir, cuando éste opere el particular afectado debería tener derecho a conservar para sí la indemnización en caso de ya haberla recibido o tener derecho a recibirla aun cuando le sea devuelto el bien que se le había expropiado; ésto operaría como una indemnización por los cinco años que le fueron quitados sus bienes, de este modo se le resarcirían los daños y perjuicios que se le ocasionaron.

#### F) FIJACION DEL PRECIO DE LA INDEMNIZACION.

En el apartado B de este capítulo, ya mencionamos esta cuestión, sólo nos resta enunciar concretamente los puntos más sobresalientes.

El particular tiene derecho a recibir a cambio de la privación de su propiedad, como resultado de la expropiación, una indemnización en dinero, aunque la especie no esté establecida fehacientemente en el texto legal, se ha llegado a esta conclusión, atendiendo a que el dinero es el medio más idóneo y común para indemnizar.

El monto de la indemnización está determinado en el texto constitucional referido, disposición que señala tomar el valor catastral de la cosa -- (manifestado expresa o tácitamente por el particular), en caso de no estar determinado o de existir controversia en cuanto a las mejoras del bien; se dará intervención al poder judicial, ante quien las partes designarán un perito cada una de ellas y un tercero en caso de discordia, quienes estarán obligados a rendir su dictamen, para que posteriormente el juez que conoce de la controversia, emita su resolución, la que no es recurrible.

Lo justo o injusto del monto de la indemnización será materia del capítulo próximo, adelantando: nosotros creemos que las bases establecidas constitucionalmente para la fijación del monto indemnizatorio, son inadecuadas a nuestra realidad social, resultan inoperantes.

## CAPITULO CUARTO

### "LA LEY DE EXPROPIACION"

#### I. ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION

##### A. CONSIDERACIONES GENERALES.

En el derecho mexicano hablar de anticonstitucionalidad de cualquier ley es un tema delicado que forzosamente nos lleva a analizar el juicio de amparo como medio de defensa del gobernado cuando éste considera que la ley que se le está aplicando es anticonstitucional.

El término anticonstitucional implica necesariamente "ir en contra de la constitución", en este sentido tenemos que, una ley es anticonstitucional cuando contiene disposiciones notoriamente contrarias a la esencia del texto fundamental, es decir, cuando contraviene el contenido de la Carta Magna, apreciado en su totalidad y no así en una parte específica.

Eduardo Pallares, nos dice: "el amparo es un proceso constitucional, - no sólo porque está ordenado y en parte reglamentado por la constitución general, sino porque tiene un fin específico, controlar el orden constitucio-

nal, nulificar los actos contrarios a él, y hacer respetar las garantías que otorga la ley fundamental". (28) En este orden de ideas, el amparo es el único medio al alcance del gobernado, para atacar una ley secundaria que va en contra de la Ley Suprema, la Constitución.

Los artículos 103 y 107 de nuestra constitución vigente, establecen -- respectivamente, entre otros:

a) La procedencia del amparo en contra de las leyes y actos de autoridad que violen las garantías individuales (caso que nos ocupa).

b) El procedimiento a seguir en el juicio de amparo. Debemos destacar que este juicio sólo se sigue a instancia de parte agraviada y está regido por el principio de individualización de la sentencia, consistente en que -- ésta sólo produce efectos jurídicos respecto del caso resuelto en ella, sin que la misma contenga ninguna declaración general que modifique otros actos que no sean materia de ese amparo.

Cuando el gobernado acude al juicio de amparo para atacar un acto derivado de una ley que considera anticonstitucional y obtiene una sentencia favorable, los beneficios sólo serán para el quejoso, ésto es, si la ley en -- el caso concreto fue considerada anticonstitucional, se dejará sin efectos el acto reclamado y se restituirán las cosas al estado que guardaban antes de que aquélla se aplicara; pero no por esta consideración de la autoridad jurisdiccional, dicha ley dejará de aplicarse en el futuro.

Al hacer estas reflexiones pretendemos hacer notar que nuestro sistema jurídico encierra un obstáculo difícil de superar; si bien es cierto que la propia constitución contempla la posibilidad que el legislador incurra en --

---

(28) Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XXI. UNAM. Enero-Abril 1981. "Artículo del Dr. Fernando Flores García. Teoría General del Proceso y el Amparo Mexicano". p. 105 y sig.

errores al elaborar las leyes, razón por la cual concede al particular el instrumento para atacarla, así mismo establece claramente que este instrumento tendrá efecacia únicamente para él y no para todos los gobernados al mismo tiempo. No basta que los tribunales federales estimen que una ley es anticonstitucional para derogarla o abrogarla, se necesita mucho más que eso para tal consideración.

El artículo 72 constitucional inciso f), reserva la facultad de reformar o derogar una Ley al Poder Legislativo, señalando que es necesario observar los mismos trámites establecidos para su formación: aprobación del proyecto en la cámara de origen, discusión y aprobación en la otra cámara y aprobación el Ejecutivo. Fácilmente podemos notar que la derogación de una ley se convierte en un trámite lento y complicado, razón por la cual resulta eficiente continuar aplicando una ley aunque ésta pague de inconstitucional en algunas de sus disposiciones, y en el momento que sea preciso suspender su aplicación porque el gobernado ha hecho valer sus derechos interponiendo juicio de amparo.

Las consideraciones anteriores tienen como finalidad enfatizar lo que ha venido sucediendo, desde nuestro punto de vista con la Ley de Expropiación. Esta ley ha sido aplicada infinidad de ocasiones, a partir de su entrada en vigor en 1936; ha sido considerada, también como inconstitucional por los tribunales federales en el momento en que los sujetos pasivos de la expropiación han interpuesto juicios de amparo en su contra, pero sin embargo esto no ha bastado para que dicha Ley se haya derogado o por lo menos re formado sustancialmente. La Suprema Corte de Justicia en su afán de subsanar las violaciones generadas con la aplicación de la Ley en cuestión, ha sustentado tesis jurisprudenciales interpretándola, pero éstas en más de una ocasión han sido contradictorias, por lo que hasta este momento se continúan lesionando garantías individuales al aplicar dicha ley.

Cabe aclarar en este punto que los juicios de amparo que se promueven actualmente, en presencia de una expropiación, no atacan directamente la esencia del ordenamiento jurídico, sino el procedimiento seguido para llegar

a la declaratoria de expropiación. En un principio, cuando entró en vigor la Ley de Expropiación, sí se promovieron juicios de amparo en contra de la Ley de Expropiación, era entonces el momento jurídico idóneo, dentro de los 15 días siguientes a la aplicación por primera vez de la Ley, para atacar su -- inconstitucionalidad; sin embargo los Tribunales jurisdiccionales consideraron que este ordenamiento jurídico no era inconstitucional, por ello continuó aplicándose sin ser reformado o abrogado.

#### B) ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION.

Ya hemos dejado establecido que una ley es anticonstitucional en el momento que contraría lo dispuesto por la Constitución, por ser ésta la Ley Suprema, fundamental, y todas las demás leyes se derivan de ella. Siendo la -- Ley de Expropiación una ley secundaria, ésta forzosamente debe encerrar en -- su contenido la esencia del texto constitucional y no basarse únicamente en el apartado que le da origen.

La Ley Suprema, en el artículo 27, párrafo segundo, establece nítidamente: las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y -- mediante indemnización. La Ley de Expropiación en su artículo 20 establece: los plazos en que la indemnización deba pagarse no podrán exceder de diez -- años; ésta situación desde nuestro punto de vista, contraría intrínsecamente el principio constitucional, puesto que la Ley Fundamental señala como requi-- sito sine qua non para que se verifique la expropiación: la existencia de -- una indemnización; empleando para ello la palabra mediante y no así estableciendo un plazo tan amplio y desprovisto de equidad para el propietario afectado.

Ya se ha dicho que la connotación del término mediante es muy diversa y contradictoria. El órgano encargado de la interpretación constitucional, Suprema Corte de Justicia, ha realizado esta función, sin tener un éxito total, puesto que ha variado en innumerables ocasiones el sentido de este vocablo, mostrando, en muchas de ellas, satisfacción de intereses puramente políticos y no jurídicos.

Tomando en consideración los orígenes de la expropiación, observamos que la regulación de esta figura jurídica obedeció a la necesidad de proteger a la propiedad privada de los abusos de que era objeto, así como para subordinarla a la satisfacción de las necesidades públicas, pero sin perder de vista el principio de equidad entre las partes, ésto es: entre el particular afectado y el sector poblacional beneficiado; por ello nos atrevemos a considerar, que la Ley secundaria está en contra de la esencia del texto constitucional, que lo contraviene al establecer un plazo de 10 años para que se otorgue la indemnización al expropiado.

El plazo de 10 años fijado en la Ley de Expropiación, carece de todo fundamento, resulta contradictorio, no sólo con la Ley Suprema, si no también con la propia Ley secundaria, ya que ésta en su artículo 19 señala: "el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio"; la situación enunciada nunca ocurre en un plazo tan amplio (diez años), como todos sabemos la expropiación se dá en presencia de una causa de utilidad pública, y si ésta efectivamente tiene ese carácter, su satisfacción debe ser pronta, casi inmediata, motivo por el cual el Estado incorpora la cosa expropiada a su patrimonio en un plazo relativamente corto. Si estas argumentaciones no resultaren contundentes para demostrar que la fijación del plazo de diez años para el pago de la indemnización es anticonstitucional, basta con recordar que la misma Ley de Expropiación otorga al expropiado el derecho de reversión de la cosa (artículo 9°) y éste puede ser ejercido después de haber transcurrido un plazo de cinco años sin que la cosa se destine al fin que dió causa a la declaratoria correspondiente; con ésto enfatizamos que el Estado en ningún momento puede tardar más de cinco años para incorporar la cosa expropiada a su patrimonio, consiguientemente tampoco, según lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley de la materia, debe retrasar el pago de la indemnización por un período mayor.

En cuanto al procedimiento expropiatorio contenido básicamente en la ley secundaria correspondiente, consideramos que éste también contraría la esencia del texto constitucional; no limitándose exclusivamente al artículo 27 --

constitucional, sino retomando la esencia de las garantías de audiencia y legalidad (artículos 14° y 16°), la expropiación implica la privación de un bien sin que exista en la primera fase del procedimiento propio, la presencia del sujeto pasivo (expropiado). Recordemos que en esta primera fase el procedimiento es unilateral y autoritario, éste corre a cargo del Ejecutivo federal o local, según sea el caso, quien hace la declaratoria de expropiación; y es hasta su publicación cuando el sujeto pasivo tiene conocimiento del procedimiento que afecta sus bienes, consiguientemente a partir de este momento es cuando puede intervenir, interponiendo el recurso de revocación; sin embargo, él no participó en la fase anterior, desconoce el criterio empleado por la autoridad expropiante para seleccionar su bien como idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública que argumenta la propia autoridad.

Muchos autores estiman que el procedimiento expropiatorio no implica violaciones a las garantías contenidas en los artículos 14° y 16° constitucionales, argumentando que se cumplen con las formalidades del procedimiento, pero a la vez consideran que se trata de un procedimiento especial, debido a que éste importa la satisfacción de una necesidad colectiva, antepone la necesidad general a la individual; creen que ésto es suficiente para evitar las dilaciones propias de cualquier procedimiento jurisdiccional. Nosotros no compartimos este argumento, puesto que en otras materias, Vr. gr. la penal existen intereses más valiosos que la satisfacción de necesidades colectivas, tales como la protección de la vida o de la libertad, y no por ello se suprimen las formalidades del procedimiento, antes bien, si el caso lo amerita se recurre a un procedimiento sumario, mismo que contiene la esencia de todo el proceso se pone atención a los dos sujetos que intervienen (tanto al pasivo como al activo, éstos intervienen en todas las fases, desde el inicio).

La Ley de Expropiación regula, desde luego, las circunstancias en que habrá de desarrollarse este procedimiento, señalando concretamente que éste es unilateral y autoritario en su primera fase, ya que no existe la interven

ción del expropiado, sólo participa la autoridad expropiante; el sujeto pasivo entra en acción cuando se publica el decreto expropiatorio que afecta su propiedad. Por todas estas consideraciones, para nosotros, el procedimiento expropiatorio importa la violación de la garantía de audiencia puesto que existe la privación de un bien a un gobernado sin que éste haya sido oído y vencido debidamente en un juicio, amén que este procedimiento no cumple con las formalidades esenciales.

La Suprema Corte de Justicia, intentando remendar las violaciones que se cometen durante el procedimiento expropiatorio, ha dicho en repetidas ocasiones que el procedimiento expropiatorio no importa violación a la garantía de audiencia, argumentando que al aplicar esta figura jurídica la autoridad expropiante no está obligada a poner en conocimiento del particular afectado la existencia previa del expediente de expropiación, en virtud que la constitución no hace alusión a esta situación, sólo exige como requisitos de procedibilidad, la presencia de la causa de utilidad pública y el pago de la indemnización, fijándose para tal efecto un plazo cierto, aunque no sea inmediato o simultáneo, éste estará íntimamente relacionado con las posibilidades del Erario.

**EXPROPIACION GARANTIA DE AUDIENCIA EN LA.** El artículo 27 constitucional sólo requiere para que pueda efectuarse la expropiación, que sea motivada por utilidad pública y que medie indemnización, por lo que si la expropiación se produce por un acto de soberanía y por ello no es indispensable la audiencia del que va ser expropiado, es indudable que el expediente de expropiación no constituye un juicio propiamente tal, en el que, por virtud de lo establecido en el artículo 14 constitucional, deban cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento ordinario - que se sigue ante los tribunales previamente establecidos.

T. LVI, p. 21107, Amparo Administrativo en revisión 6414|35, Cía. Minera Asarco, S.A., 23 de junio de 1938, unanimidad de 5 votos.

Claramente notamos que el órgano encargado de la interpretación de la ley, ha establecido que el procedimiento expropiatorio seguido con las características que se le han establecido, no vulnera la garantía de audiencia, no obstante, nosotros continuamos considerando que sí existe violación de este derecho público subjetivo; la jurisprudencia que ha sentado la Suprema Corte de Justicia, olvida que se debe tener presente el texto constitucional en su totalidad y no solamente en una parte específica; este órgano no ha interpretado tan sólo el apartado correspondiente a la expropiación, ha omitido relacionarlo con el resto de las disposiciones contenidas en la Ley Fundamental; resta importancia a las demás garantías individuales incluidas en este mismo capítulo.

Anteriormente hicimos referencia, al procedimiento sumario, intentando que en la expropiación se recurra al establecimiento de algo similar, - es decir, que el expropiado participe desde el inicio del procedimiento, - desde el momento en que la autoridad administrativa empieza a integrar el expediente de expropiación, de esta forma se subsanaría la violación a las garantías de audiencia y de legalidad; al lesionar su propiedad privada éste tendría una participación activa y no sólo se satisfarían los requisitos de procedibilidad fijados por el artículo 27 constitucional.

## II. GARANTIA INDIVIDUAL CONTENIDA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, EN -- CUANTO A LA EXPROPIACION.

Aunque resulte inconcebible, el artículo 27 constitucional en su párrafo segundo, al referirse a la expropiación contiene implícitamente un derecho público subjetivo en favor de los gobernados, garantiza como forma única de privación de la propiedad privada, por parte de la autoridad, la expropiación; presentándose solamente por la existencia de una causa de utilidad pública y mediante indemnización, éste es, el equivalente en dinero del valor de la cosa de la que se priva al particular.

Este artículo reconoce a nivel constitucional, la existencia de la -

propiedad privada y consagra la obligación de las autoridades de respetarla y garantizar a su titular su libre aprovechamiento, limitando la intervención del Estado, para aquellos casos en que se presente una causa de utilidad pública, la que tendrá que probar y no sólo enunciar la autoridad expropiante, y mediando siempre una indemnización.

La importancia de la garantía contenida en este artículo, es fundamental, sobre todo porque está incluida en uno de los únicos dos artículos que le dan a la constitución un sentido eminentemente social. Nuestra constitución en lo relativo a la propiedad, parece que sólo le presta atención a los derechos colectivos, sobreponiéndolos a los individuales, pero al decretar el derecho público subjetivo a que hacemos referencia, notamos que el Constituyente, no otorgó un trato desigual a ninguno de los sujetos integrantes de la Nación, cumpliendo de esta forma con el principio fundamental decretado en el artículo primero del mismo ordenamiento.

El artículo 27 constitucional reconoce la propiedad privada y limita la intervención arbitraria que pudiese tener la autoridad. Recordemos que anterior a la entrada en vigor de esta constitución, en nuestro país era característico observar los grandes latifundios que existían, por ello fue necesario elevar a rango constitucional la forma de organización y distribución de la propiedad, otorgándole el carácter social que ahora la rige, pero sin olvidar completamente que al lado de los latifundios había propiedades menores pertenecientes a particulares, que las consiguieron como producto de su trabajo y esfuerzo personal, razón por la que el constituyente las reconoció, y no sólo eso, sino que las protegió, decretando constitucionalmente, como ya se ha dicho en innumerables ocasiones, la existencia de la propiedad privada, pero subordinándola a la presencia de una necesidad pública.

#### A) VIOLACION DE LA GARANTIA INDIVIDUAL RELATIVA A LA EXPROPIACION.

Hablamos de violación al derecho público subjetivo contenido en el se

gundo párrafo del artículo 27 constitucional, porque al tener el Estado la obligación de respetar la propiedad privada, pudiendo tan sólo intervenir en ella por una causa de utilidad pública y mediando indemnización se deja la valoración de las causas de utilidad pública a la voluntad del Ejecutivo Federal o Local, quienes pueden expedir decretos expropiatorios fundándose tan sólo en la enumeración casuística de las causas de utilidad pública que previamente el Poder Legislativo ha establecido, sin partir de un concepto unánime y jurídico de lo que debe entenderse por causa de utilidad pública.

Bástenos tomar como ejemplo la causa de utilidad pública contenida en la fracción IX del artículo primero de la Ley de Expropiación: "La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad". Utilizando el método literal para interpretar esta disposición, tenemos que todas las empresas sin importar la índole de su producción, son factibles de expropiación, todas ellas reportan un beneficio colectivo; como dijimos anteriormente la valoración de esta causa se deja a la voluntad del Ejecutivo, quien podrá interpretarla según sus intereses.

Es cierto que la Suprema Corte de Justicia al analizar los casos concretos, aquellos en los que se interpone el juicio de amparo, ha ido aportando los elementos que debe reunir una causa de utilidad pública, haciéndola cada vez más extensa, ahora tenemos: utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional, pero también es evidente que no ha aportado un concepto de utilidad pública en sentido general.

Probablemente cometemos un error al basar la violación de la garantía contenida en el artículo 27 constitucional, en la no existencia de un concepto jurídico de utilidad pública; la razón fundamental para caer en este error, es considerar que la falta de este concepto, es el punto de origen de muchas de las violaciones que se cometen al decretarse la expropiación, éstas ya han sido analizadas anteriormente, en este apartado nos conformamos con enunciarlas:

a) Cuando la expropiación se funda en una causa de utilidad pública inexistente.

b) Cuando la autoridad expropiante no comprueba la existencia de la causa de utilidad pública o bien la idoneidad del bien satisfactor (objeto de la expropiación).

c) Cuando no se otorga al particular expropiado el monto indemnizatorio o cuando éste se entrega después que el Estado ha incorporado el objeto expropiado a su patrimonio.

Mientras la Ley de Expropiación es reformada, incluyendo las modificaciones a las que nos hemos referido, sería conveniente que éste ordenamiento jurídico precisara los términos que emplea para evitar así las interpretaciones casuísticas y voluntaristas que se han venido dando, sobre todo por lo que hace a las causas de utilidad pública.

#### B) ANALISIS CRITICO DE LOS ARTICULOS 19 y 20 DE LA LEY DE EXPROPIACION.

ARTICULO 19: "El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio."

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización. Estas disposiciones se aplicarán en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio".

ARTICULO 20: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de 10 años".

Empleando el método literal de interpretación con el artículo 19, encontramos en primer término que éste presenta una contradicción muy grave, que al parecer quiso ser subsanada al incluir la última parte del precepto, ésta fue diseñada para salvar el contenido del artículo subsecuente y aparentar que ambos no se contrarían. En la primera parte del artículo 19, el

Legislador se refiere claramente a la expropiación, estableciendo claramente, que el monto indemnizatorio debe ser cubierto con antelación a la incorporación del bien expropiado a un patrimonio distinto (patrimonio del Estado o de una persona distinta); pero en su última parte este artículo, señala que las disposiciones contenidas se aplicarán en lo conducente a los casos de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Observamos nítidamente que la incorporación del bien expropiado no puede abarcar un período tan largo (diez años plazo máximo que fija el artículo 20 de la Ley de Expropiación para cubrir la indemnización correspondiente) en virtud, que la finalidad primera y última de la expropiación es satisfacer -- una necesidad pública y si ésta efectivamente tiene ese carácter debe ser satisfecha en el menor tiempo posible y no esperar un período tan largo, atendiendo a la incorporación del bien a un patrimonio distinto (al del Estado o al de una persona distinta), ésta generalmente se presenta en un plazo menor a los diez años que fija el tan mencionado artículo 20 de la Ley de Expropiación.

Señalábamos anteriormente que el artículo 19 intentó salvar la contradicción que existe con el artículo 20, al crear confusión, ya que parece que al señalar el monto indemnizatorio, dice que éste debe cubrirse en el momento de la incorporación del bien al patrimonio del Estado, tal parece que esta -- disposición se refiere exclusivamente a la ocupación temporal y a la limitación de dominio y no a la expropiación; figura a la que efectivamente se refiere el artículo 20 y la primera parte del artículo 19.

Es notoria la contraposición de estos dos artículos entre sí, ambos establecen el plazo para cubrir la indemnización, pero lo hacen de manera distinta; ya ha quedado establecido que desde nuestro punto de vista debe prevalecer el contenido del primer artículo (19°) sobre el segundo (20°) es decir, el pago indemnizatorio nunca debe efectuarse en un plazo máximo de diez años y menos aún dejando en estado de indefensión al particular expropiado.

No debemos perder de vista que la Ley de Expropiación fue creada hace más de cincuenta años, en esa época el Estado mexicano atravesaba por una situación económico-política difícil, apenas había transcurrido poco más de una década de la culminación de la Revolución Mexicana, movimiento que trajo consigo un desequilibrio fortísimo en la economía; esta ley se creó premeditando futuras expropiaciones trascendentales para el Estado, Vr.gr. la expropiación petrolera; que implicaron indemnizaciones importantes, las que resultaban elevadas para ser cubiertas en un plazo corto, motivo suficiente para introducir en la Ley una disposición que concediera a la autoridad expropiante un período prudente (10 años) para realizar el pago indemnizatorio.

Hacemos estas reflexiones para evidenciar, que en su momento la Ley de Expropiación fue idónea para afrontar y resolver las necesidades públicas que tenía obligación de satisfacer el Estado mexicano, pero en la actualidad esta Ley resulta en muchas de sus disposiciones poco aplicable y sobre todo anticuada en relación con la realidad político-económica existente. Creemos firmemente que nuestra sociedad necesita contar con una Ley de Expropiación que incorpore los avances científicos y tecnológicos, pero sobre todo que sea capaz de atender jurídicamente las necesidades públicas, satisfaciendo los intereses de la comunidad y al mismo tiempo creando el equilibrio entre los sujetos que intervienen.

Concluyendo, la Ley de Expropiación, para nosotros es anticonstitucional por las dos siguientes razones:

- a) Por fijar un plazo de diez años para el pago de la indemnización.
- b) Por decretar un procedimiento en donde no se cumplen las formalidades esenciales; por la no participación constante y permanente del sujeto expropiado.

III. REPERCUSIONES LEGALES DEL PAGO DE LA INDEMNIZACION EN UN PLAZO MAXIMO DE DIEZ AÑOS.

En múltiples ocasiones se ha dicho que el plazo de diez años para pagar la indemnización ha sido fijado por una ley secundaria, la de expropiación, en ausencia de disposición alguna contenida en la Carta Magna a este respecto, la Constitución establece como requisito esencial del procedimiento expropiatorio la existencia de la causa de utilidad pública y el pago de la indemnización, sin fijar plazo alguno para que se verifique.

La mayoría de los autores divagan en sus reflexiones acerca de la época de pago, mientras algunos estiman que éste debe ser previo a la desposesión del bien, otros señalan que puede ser posterior a la misma; siempre que el Estado justifique su incapacidad para cubrir inmediatamente la obligación pecuniaria. La mayoría de ellos se olvida de tomar en cuenta las repercusiones económicas que afectan al sujeto expropiado, piensan y hablan de imposibilidad económica del Estado, pero no se detienen a contemplar el daño económico que le ocasionan al sujeto pasivo de esta relación; violando así el derecho público subjetivo contenido en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional; lesionan la propiedad privada sin cumplir plenamente con el principio de constitucionalidad del acto expropiatorio (por causa de utilidad pública y mediante indemnización).

Al efectuar el pago indemnizatorio en un plazo máximo de diez años, la autoridad expropiante rompe con el principio de igualdad de los sujetos ante las cargas públicas, establecido en el artículo primero de la Constitución Política vigente; no otorga el mismo trato a los sujetos, vulnera el derecho de los sujetos expropiados, el pago indemnizatorio se recibe en épocas diferentes, esto varía según las posibilidades económicas del Estado; situación que jurídicamente pierde importancia; siendo relevante tan sólo el trato desigual de los sujetos, el privilegio que se les otorga a algunos y la desprotección en que se deja a otros; es cierto, que cuando se presenta una expropiación debe existir necesariamente un grupo beneficiado, y este es un sector de la población, hay un interés colectivo frente a uno o varios sujetos afectados individualmente, interés particular. No discutimos ahora, ni en ningún otro momento la preminencia de intereses, lo que sí ar-

gumentamos es que por el hecho de poseer un interés particular el sujeto expropiado, no está obligado a ceder en forma gratuita o incierta los bienes de su propiedad, éste tiene cuando menos el derecho de recibir el equivalente al valor de sus bienes, en dinero; precio justo y cierto, pero no sólo - en el momento de la determinación, es decir, cuando se fija el precio de la indemnización, sino también en el momento en que recibe efectivamente el pago indemnizatorio.

La Suprema Corte de Justicia al referirse concretamente a la época de pago de la indemnización utiliza términos ambiguos, que permiten continuar haciendo uso del tan mencionado plazo máximo, no decreta algún sistema de - protección para el sujeto pasivo; se conforma con señalar que no existe --- violación de garantías siempre que el plazo sea cierto y determinado, justificado éste debidamente por la imposibilidad del Erario. Pregunto a los lectores, quien le garantiza al sujeto expropiado, que una vez llegado el término para el tan anhelado pago indemnizatorio, el Erario no se encuentre en posibilidad de cubrir el pago?. Constituye este plazo máximo una violación de garantías?.

EXPROPIACION, OPORTUNIDAD PARA PAGAR LA INDEMNIZACION EN CASO DE. --- (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936)... La Constitución - de 1917 cambió deliberadamente el término previa por mediante, significando con ello que la indemnización debe existir, pudiendo ser simultánea al acto, o posterior. Ahora bien, si es verdad que esta Segunda Sala ha sostenido que el pago de la indemnización en caso de expropiación, debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido, también lo es que ha manifestado que deben dejarse a salvo aquellos casos en que el gobierno esté imposibilitado, por la cuantía de la operación, para hacer el pago inmediatamente, y si la falta de ejecución de la expropiación, puede ocasionar graves perjuicios al país, debe considerarse como preferente la obligación de la autoridad, de atender a los servicios públicos, máxime - si tienen la condición de inaplazables; de manera que cuando se trate

de llenar una función social de urgente realización, y las condiciones económicas del momento no permitan al Estado el pago inmediato del bien expropiado, puede constitucionalmente ordenarse éste en el tiempo en que lo permitan las posibilidades del Erario... De todo lo anterior se concluye que el artículo 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que establece que la autoridad expropiante será la que fije la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, no abarcando nunca un período mayor de diez años, no viola el artículo 27 constitucional, pues hay que tener en cuenta la importancia del caso, y que la Nación es ilimitadamente solvente para afrontar el pago, sin que éste deba ser simultáneo. T. LXII, p. 3021, Amparo Administrativo en revisión 2902/39, Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., y coagraviados, 2 de diciembre de 1939, unanimidad de 4 votos.

Leyendo cuidadosamente el contenido de la Tesis jurisprudencial anterior, observamos que la Suprema Corte de Justicia, utiliza términos ambiguos al señalar que el pago indemnizatorio no se tardará más que el tiempo necesario para fijar legalmente su monto, teniendo ésto como regla general y señalando como excepción la imposibilidad del Estado o la importancia de la necesidad pública que se pretenda satisfacer; no resultará en muchos casos inexistente la imposibilidad del Estado o falsa la importancia de la necesidad pública y sin embargo, argumentada por la autoridad expropiante para dilatar aun más el pago de la indemnización. En otro apartado la misma Suprema Corte de Justicia, nos dice que la solvencia de la Nación es ilimitada, ésto según este órgano debe ser una garantía para el expropiado, pero en la mayoría de los casos el particular expropiado no tiene una solvencia ilimitada, por lo que para él, sí es importante un pago casi inmediato a la desposesión que sufre; atendiendo a estas manifestaciones, nosotros continuamos insistiendo que el artículo 20 de la Ley de Expropiación es inconstitucional, razón para que éste sea suprimido o en su caso modificado substancialmente.

#### IV. CONSECUENCIAS ECONOMICAS NEGATIVAS PARA EL PARTICULAR AFECTADO.

En este apartado tan sólo nos resta destacar que las violaciones provocadas con el establecimiento de un plazo máximo de diez años para el pago — indemnizatorio, no sólo son de índole jurídica, sino que éstas tienen un impacto más fuerte en el terreno económico, resultando así las más lesivas para el sujeto expropiado, quien además de perder los bienes objeto de su propiedad, sin tener el ánimo de desprenderse de ellos, tiene que aceptar una cantidad de dinero que dista mucho de ser el valor económico real de sus bienes, debiendo esperar a que el Estado esté en posibilidad de hacerle entrega efectiva de la cantidad establecida, sin ser resarcido económicamente por el tiempo de espera.

El sujeto expropiado debe conformarse con la satisfacción, que sus bienes fueron utilizados para satisfacer una necesidad que el Ejecutivo consideró como de utilidad pública, y aceptar tranquilamente la cantidad de dinero que la autoridad expropiante le entrega en el plazo prudente que ésta establece. No cabe duda que el expropiado tiene la certeza de recibir la indemnización, pero pregunto: Cabrá duda acerca de lo justa que es esta indemnización?, cumple la indemnización que es cubierta en el plazo máximo establecido, con la esencia del texto constitucional?, funcionará realmente como una garantía individual, la expropiación aplicada con estas características?. — Consideramos que no hace falta reflexionar demasiado para hallar una respuesta negativa a todas estas cuestiones; es evidente que aun cuando el particular afectado tiene la opción de acudir ante la autoridad judicial con la finalidad que se mejore la cantidad fijada como monto indemnizatorio, también lo es, que ésto sólo acontece en lo relativo a las mejoras que sufrió el bien después del valor catastral fijado, y éste siempre va a ser inferior al valor económico de la cosa, entendiéndose por éste, el precio que obtendría el particular expropiado si concertará al tiempo de la expropiación una venta.

## CAPITULO QUINTO

### "ANALISIS PRACTICO DE UN DECRETO EXPROPIATORIO"

#### I. ANALISIS PRACTICO DEL DECRETO EXPROPIATORIO DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1989.

##### A) DECRETO EXPROPIATORIO.

"DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de temporal de uso individual y de caminos de uso colectivo del ejido de Xochimilco, Delegación, D.F. (reg. 540).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Reforma Agraria.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27 de la Constitución General de la República, 8º, 121 y 345 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; y

RESULTANDO PRIMERO.- Que por oficio de fecha 31 de agosto de 1989, el Departamento del Distrito Federal solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación de 780-56-61 Has. de terrenos ejidales del poblado denominado "XOCHIMILCO, Delegación Xochimilco, Distrito Federal, para destinarlos a mejorar la superficie agrícola a través de chinampería, incrementar la recarga de los mantos acuíferos y controlar, mediante la creación de lagu

nas de regulación, las inundaciones y hundimientos que afectan a la región, constituir reservas territoriales en función de lo previsto en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación de Xochimilco, Distrito Federal para esa zona; además el Departamento del Distrito Federal prometió poner a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria la superficie de - 69-00-55 Has. de terrenos de humedad y producción para que se rehabilite y reconstituya el ejido de Xochimilco, en razón y de acuerdo con los derechos agrarios individuales reconocidos, conforme a lo establecido en el artículo 343 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, fundando su petición en la causa de utilidad pública, prevista en diversas disposiciones legales y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente a la Ley. La solicitud de referencia, por reunir los requisitos legales, se remitió y quedó registrada en la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Distrito Federal y se inició el procedimiento relativo. Esa delegación, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 344 de la Ley de la materia, ordenó la notificación al comisariado ejidal del núcleo afectado, acto que se llevó a cabo por oficio número 2749 de fecha 13 de septiembre de 1989 y publicaciones de la solicitud en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal el 25 de septiembre de 1989. Que en el expediente relativo aparecen constancias de las solicitudes de opinión a que se refiere el artículo en cita y advierte que la Comisión Agraria Mixta y el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. manifestaron que es procedente la expropiación de los terrenos ejidales de que se trata; y por ser el promovente de la presente acción agraria, no fue necesario recabar la opinión del Jefe del Departamento del Distrito Federal; así mismo, consta para verificar los datos de la solicitud de ejecución de los trabajos técnicos e informativos de los que se obtuvo una superficie real por expropiar de 780-56-61 Has. de temporal de las cuales 765-36-00 Has. son de uso individual y 15-20-61 Has. de caminos consideradas de uso colectivo.

**RESULTANDO SEGUNDO.** Terminados los trabajos mencionados en el resultado anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que: Por Resolución Presidencial de fecha 14 de marzo de 1918 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mar-

zo de 1918 y ejecutada el 26 de marzo de 1928, se concedió por concepto de dotación de tierras al poblado denominado "Xochimilco", Delegación Xochimilco, D.F., una superficie total de 603-37-03 Has. se restituyeron 216-70-08 Has. para beneficiar a 2,044 capacitados en materia agraria; así mismo por Decreto Presidencial de fecha 20 de julio de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1967, se expropió al ejido del poblado de que se trata una superficie de 39-50-50 Has. en favor del D.D.F. para destinarlos a la construcción de un campo deportivo, estacionamientos públicos, calles, puentes, embarcaderos, oficinas, edificios, explanadas, patios de manibras de remo y canotaje y pista olímpica de remo y demás instalaciones necesarias para prácticas deportivas y servicios públicos que se requieran.

Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, determinó el monto de la expropiación mediante avalúo que considerará el valor comercial y demás elementos que prescribe el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria y asignó como valor unitario el de \$23'500,000.00 por hectárea para los terrenos de temporal por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 780-56-61 Has. a expropiar es de \$ 18,343'303,350.00 resultan do afectadas las siguientes parcelas:

Parcelas de la 1 a la 1758 3600 m <sup>2</sup> cada una	632-88-00 Has.
Parcelas de la 1780 a la 1872 3600 m <sup>2</sup> c/u	33-48-00 Has.
Parcelas de la 1909 a la 2012 3600 m <sup>2</sup> c/u	37-44-00 Has.
Parcelas de la 2049 a la 2161 3600 m <sup>2</sup> c/u	40-68-00 Has.
Parcelas de la 2180 a la 2237 3600 m <sup>2</sup> c/u	20-88-00 Has. y
Superficie ocupada por caminos considerados de uso colectivo	15-20-61 Has.

Que existe también en las constancias la opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria emitida a través de la Dirección de Procedimiento Agrarios, relativa a la legal integración del expediente y el dictamen que el Cuerpo Consultivo Agrario emitió el 5 de octubre de 1989, sobre la solicitud de expropiación; y

## CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que el Departamento del Distrito Federal pondrá a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria la superficie de 169-00-55 Has. de terrenos de humedad y producción para que se rehabilite y reconstituya el ejido de Xochimilco, en razón de los derechos agrarios individuales reconocidos, a este respecto, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se dirige al C. Secretario de la Reforma Agraria manifestándole que siendo la zona lacustre de Xochimilco representativa del manejo hidrológico de la cuenca sur oriental, como un sistema único de cultivo en el mundo que entraña el antiguo funcionamiento del Valle de México, además de ser su población de origen y ocupación netamente campesina, el Departamento del Distrito Federal pretende rehabilitar y reconstruir el ejido de Xochimilco, mediante el mejoramiento de las tierras para transformarlas en mayor productividad y ponerlas a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta, en la medida de sus atribuciones, las adjudique en razón y a favor de los derechos agrarios conocidos - así como realizar obras indispensables de control hidráulico que prevengan inundaciones y hundimientos que afectan a esta zona y toda vez:

I. Que en las últimas décadas esta zona lacustre y chinampas de Xochimilco se ha venido degradando debido a las descargas de aguas residuales agrava día a día por la permeabilidad del suelo que propicia el contacto de aguas negras con los mantos acuíferos.

II. Que la desecación de los mantos acuíferos por la extracción de agua, ha ocasionado hundimientos en los terrenos ubicados en las partes llanas y lomeríos, presentándose hundimientos regionales en el norte de la Delegación de Xochimilco y de San Gregorio al grado tal que en el período comprendido de 1985 a 1987 algunas zonas de estos ejidos registran un hundimiento mayor a los 45 centímetros anuales.

III. Que la pérdida paulatina del agua, que por otra parte es su principal recurso, se tradujo en el decaimiento de la producción agrícola y como consecuencia, la indefectible degradación económica de la población Xochimilca.

IV. Que la ruptura del equilibrio ecológico de esta región ha provocado diversos problemas que inciden en el cambio del clima en el sureste del Distrito Federal y en la precipitación pluvial en la zona lacustre.

V. Que los objetivos fundamentales del Gobierno de la Ciudad de México son, el revertir el proceso de degradación ecológica propiciada por la explotación de los mantos acuíferos desde en este lugar que en virtud de la degradación iniciada y a fin de reestablecer la productividad de la tierra y el equilibrio ecológico de la zona lacustre de Xochimilco, se ha elaborado un programa prioritario que propiciará la modernidad económica y rescate ecológico que establece el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 cuyo contenido responde a un diagnóstico de las características urbanas y el lugar de sus problemas.

VI. Que la intervención en la infraestructura hidro-agrícola y de rescate ecológico será primordialmente en beneficio de los campesinos y de Xochimilco y de los habitantes de la Ciudad de México en general.

VII. Que los objetivos que resultaron, producto de una profunda consulta realizada entre las autoridades, campesinos y lugareños fueron los siguientes:

a) Regenerar áreas cultivables mediante el sistema hidroagrícola de chinampa, el cual resulta de alto rendimiento para la horticultura y floricultura, poniendo a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria, la superficie resultante, para que se rehabilite y reconstituya el ejido de Xochimilco, con el mismo número de derechos agrarios reconocidos.

b) Recuperar las cualidades ecológicas de los lagos y canales de Xochimilco, mejorando las aguas mediante tratamiento terciario, eliminando las descargas de desechos sólidos, que las harán aptas para la acuicultura y servicios de carácter turístico en beneficio de los propios campesinos.

c) Disminuir los riesgos de inundaciones agrícolas y habitacionales en la parte suroriente del D.F., mediante la construcción de lagunas de regulación, que serán en provecho de los propios campesinos.

d) Prevenir los hundimientos diferenciales que han ocasionado la invasión irreversible en casi la totalidad del ejido de San Gregorio con inevitable avance hacia el ejido de Xochimilco y zona de chinampería tradicional.

e) Elevar la recarga acuífera y preservación de los mantos existentes, imprescindibles para la continuación del suministro de agua a gran parte del área metropolitana del D.F.

f) Impedir la urbanización de la ciénega del lago y de la chinampería tradicional que se encuentran amenazadas por la explosión demográfica y consecuentemente por el crecimiento de la mancha urbana; y

g) Rescatar el aservo arqueológico existente en la zona, testimonio cultural de los antiguos mexicanos.

SEGUNDO.- Que los terrenos ejidales y comunales sólo pueden ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social que genere su explotación actual, se ha podido observar de las constancias existentes en el expediente integrado sobre esta solicitud de expropiación, que se cumple de esa manera, dicha causa al corroborarse la superior utilidad social de la construcción de la obra pública de los terrenos del ejido afectado, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apegarse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112 fracciones I y IX en relación con el 116, 343 y 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Esta expropiación deberá comprender la superficie de 780-56-61 Has. de temporal de las cuales 765-36-00 Has. son de uso individual y 15-20-61 Has. de caminos considerados de uso colectivo, de terrenos ejidales pertenecientes al poblado de "XOCHIMILCO", Delegación Xochimilco, D.F. a favor del D.D.F., terrenos que destinará a mejorar la superficie agrícola a través de chinampería, incrementar la recarga de los mantos acuíferos y controlar, mediante la creación de lagunas de regulación, las inundaciones y hundimientos que afectan a la región, constituir reservas territoriales en función de lo previsto en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, D.F., para esta zona, destino que deberá ajustarse al tenor de lo establecido en la consideración anterior. El pago correspondiente, por la superficie que expropia, correrá a cargo del D.D.F. y en beneficio del núcleo de población "XOCHIMILCO", que ascenderá a la cantidad de \$18,343'303,350.00, suma que previamente a la ejecución de este decreto ingresará al fondo común de ese ejido afectado, a través de su depósito, a nombre del ejido, en las oficinas de Nacional Financiera, S.N.C. o en la Institución Nacional de Crédito que ella determina, a fin de que el fideicomiso Fondo Nacional de -

Fomento Ejidal, aplique esos recursos en los términos del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria; así mismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento del artículo 126 de la Ley citada y en su caso, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que proceda la devolución de las sumas que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización. Obtenida la reversión, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ejercitará las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio y el destino que le señala el artículo 126 así como las demás disposiciones aplicables de la Ley de la Reforma Agraria.

Por lo expuesto y con apoyo en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8° fracción V; 112 fracciones I y -- IX de la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación con los artículos 2° -- fracciones III, IV, XIV y XXI y 3° párrafo segundo de la Ley Federal de A---guas; 19, de la Ley Federal de Vivienda; 2° de la Ley de Desarrollo Urbano - del D.F.; 9, apartado B fracción VIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del ambiente; así mismo, con los artículos 116, 121, 122 fracción I, 125, 126, 343, 345 y demás relativos de la citada Ley Federal de Reforma Agraria, he tenido a bien dictar el siguiente:

#### DECRETO

PRIMERO.- Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 780-56-61 Has. (SETECIENTAS OCHENTA HECTAREAS, CINCUENTA Y SEIS AREAS, SESENTA Y UNA CENTIAREAS) de temporal de las cuales 765-36-00 Has. (SETECIENTAS -- SESENTA Y CINCO HECTAREAS, TREINTA Y SEIS AREAS) son de uso individual y --- 15-20-61 Has. (QUINCE HECTAREAS, VEINTE AREAS, SESENTA Y UNA CENTIAREAS) de caminos, consideradas de uso colectivo y terrenos del ejido "XOCHIMILCO", -- Delegación Xochimilco, D.F., quien las destinará a mejorar la superficie agrícola a través de chinampería, incrementar la recarga de los mantos acuíferos y controlar, mediante la creación de lagunas de regulación las inundacio

nes y hundimientos que afectan a la región; constituir reservas territoriales en función de lo previsto en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano - de la Delegación Xochimilco, DF., para esta zona, destino que deberá ajustarse al tenor de lo establecido en el considerando primero de este decreto.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

SEGUNDO.- Queda a cargo del Departamento del Distrito Federal, pagar por concepto de indemnización, por la superficie que expropia, la cantidad de \$18,343'303,350.00 (DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES - TRESCIENTOS TRES MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), suma que previamente a la ejecución de este Decreto ingresará al fondo común de ese ejido, en las oficinas de Nacional Financiera, S.N.C. o en la Institución Nacional de Crédito que ella determine, a fin de que, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal aplique estos recursos en los términos del artículo 125 de la Ley de Reforma Agraria; así mismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento del artículo 126 de la Ley citada y en su caso, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, — sin que proceda la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización. Obtenida la reversión, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio y el destino que le señalará el artículo 126, así como las demás disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

TERCERO.- La indemnización correspondiente conforme al mandato del artículo 122 fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria, previa comprobación de los derechos agrarios respectivos como lo establece el artículo 69 de la citada ley, o por la Resolución dictada en su caso, se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario por ser ésta una expropiación total que

afecta al ejido "XOCHIMILCO", 780-56-61 Has. (SETECIENTAS OCHENTA HECTAREAS CINCUENTA Y SEIS AREAS, STENTA Y UNA CENTIAREAS) de las que 756-36-00 Has. (SETECIENTAS CINCUENTA Y SEIS HECTAREAS, TREINTA Y SEIS AREAS) son de uso individual y 15-20-61 Has. QUINCE HECTAREAS, VEINTE AREAS, SESENTA Y UNA --CENTIAREAS) de caminos considerados de uso colectivo.

CUARTO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal e inscribáse el presente decreto por el que se expropian terrenos del ejido "XOCHIMILCO", Delegación Xochimilco, de esa Entidad Federativa, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

DADO en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari. Rúbrica.- Cúmplase: El Secretario de la Reforma Agraria, Víctor M. Cervera Pacheco.- Rúbrica. El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Patricio Chirinos Calero. Rúbrica. El Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León. Rúbrica. El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Jorge de la Vega Domínguez, Rúbrica. El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, Rúbrica.

## II. ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO EXPROPIATORIO.

Analizando el Decreto expropiatorio del 21 de noviembre de 1989, relativo a la expropiación de terrenos pertenecientes al ejido de Xochimilco, observamos claramente que el Ejecutivo Federal, omite justificar y comprobar la existencia de la causa de utilidad pública, concretándose tan sólo a enunciar los objetivos generales que motivaron la expropiación, refiriéndose a ellos en el considerando primero; indica, también los ordenamientos legales (Ley Federal de la Reforma Agraria) que contienen la causa de utili-

dad pública, pero evita nombrarla nuevamente.

Los Objetivos aludidos son: "...destinarlas a mejorar la superficie agrícola a través de chinampería, incrementar la recarga de los mantos acuíferos y controlar, mediante la creación de lagunas de regulación, las inundaciones y hundimientos que afectan a la región; constituir reservas territoriales en función de lo previsto en el Programa Parcial de Desarrollo urbano de la Delegación Xochimilco".

Nos percatamos claramente que ésto no equivale, en momento alguno a la justificación de la causa de utilidad pública, sin embargo contiene la esencia de la propia causa, el Ejecutivo debe ser más amplio en su exposición, debe fundar y motivar la expropiación; no debe conformarse con el señalamiento simplista de los objetivos propuestos con la expropiación.

Un punto muy importante a destacar es el relativo a la índole de los terrenos expropiados; ejidales, situación que exige que la causa de utilidad pública que provoca la expropiación sea superior a la utilidad social que genera la explotación actual de los terrenos afectados. La posición del Poder Ejecutivo Federal se torna difícil, existe la necesidad de aportar un mayor número de pruebas para corroborar la superioridad de la utilidad pública aludida frente a la utilidad social representada, en este Decreto la autoridad expropiante omite el señalamiento claro de los elementos que sirvieron de base para llegar a la comprobación de la supuesta superioridad. Tal parece que la autoridad decretante se olvida que este Decreto Expropiatorio, además debe cumplir la función de notificación para aquellos sujetos expropiados que no pudieran ser notificados personalmente; limita al máximo los elementos corroboradores de la real existencia de la causa de utilidad pública; atenta contra la expropiación, como figura jurídica de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares; haciendo que ésta aparezca como la Espada de Damocles en contra de los expropiados, es decir, — que luzca como figura arbitraria utilizada a capricho del Estado.

En cuanto a la indemnización en el punto segundo del decreto, se establece claramente su monto: \$18,343'303,350.00 (DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS -- CUARENTA Y TRES MILLONES, TRESCIENTOS TRES MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.) y se determina la obligación del Departamento del Distrito Federal para cubrirla; así mismo se señala que ésta debe ser previa a la ejecución del Decreto, depositándose en Nacional Financiera, S.N.C. a favor -- del Ejido afectado. En el resultando segundo del Decreto, se determina el - valor unitario indemnizatorio, ubicándolo en \$23'500,000.00 (VEINTITRES MI-- LLONES QUINIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.) por hectárea, precio que individua-- lizado en metros cuadrados, representa \$2,350.00 (DOS MIL TRESCIENTOS CIN-- CUENTA PESOS 00/100 M.N.) por metro cuadrado, lo que resulta ilógico y so-- bre todo contradictorio; porque según el Decreto aludido la valoración obe-- deció al valor comercial de los terrenos, situación que evidencia el carác-- ter incongruente del procedimiento de fijación del monto indemnizatorio, al cual nos referimos en el capítulo anterior. Ningún terreno ubicado dentro - del Distrito Federal y menos aun destinado a la agricultura tiene un valor comercial semejante.

En cuanto a la superioridad de la causa de utilidad pública sobre la - utilidad social que representaban los terrenos ejidales expropiados, aqué-- lla es muy relativa, en atención a que éstos se constituían en el sustento de las familias de los ejidatarios, su uso era exclusivamente agrícola. Al expropiarse estas hectáreas se produjo desempleo en el sector campesino de la Delegación Xochimilco, además se disminuyó el abastecimiento de leguminos-- as y algunos otros productos del campo en la misma entidad federativa. Tal parece que el Decreto expropiatorio pretende atenuar el perjuicio causado a este sector campesino, reservando algunas de las hectáreas expropiadas para la Secretaría de Reforma Agraria (69-00-55 Has.), para que ésta rehabilite y reconstituya el ejido de Xochimilco; objetivo que no se ha realizado has-- ta el momento actual (después de transcurrido un año a partir de la ejecu-- ción del decreto expropiatorio).

### III. ANALISIS JURIDICO DEL DECRETO EXPROPIATORIO.

#### A) CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

La causa de utilidad pública invocada, está contenida en una Ley secundaria tal como lo prescribe la Constitución Política de nuestro país en el artículo 27, párrafo segundo de la fracción sexta, Ley de la Reforma Agraria artículo 112, fracción I y IX.

"...Son causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un Servicio público.

IX. Las demás previstas por las leyes especiales".

La causa invocada por el Ejecutivo Federal, dista mucho de adecuarse a la finalidad última de la expropiación decretada, basándonos para ello en los objetivos señalados. Ninguno de los objetivos reseñados en el Decreto constituye un servicio Público; no podemos decir que la creación de lagunas de regulación para evitar las inundaciones o el incremento de mantos acuíferos constituyan en sentido estricto un servicio público; entendiendo por éste: "una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha; lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación" (29). La doctrina ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios públicos, los siguientes: a) Continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; b) Adaptación o sea la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad, y c) Igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

---

(29) Fraga Gabino. Ob. cit. p. 243.

Por lo tanto como ya habíamos apuntado anteriormente, no basta la simple enunciación de la causa de utilidad pública, para que la expropiación cubra el requisito constitucional, existe la obligación por parte de la autoridad expropiante de comprobar la real presencia de la causa de utilidad pública, así como corroborar la idoneidad de los bienes a expropiar, circunstancias ausentes en el caso concreto.

En este apartado se reafirma lo que ya habíamos manifestado en el capítulo anterior, la enunciación casuística de las causas de utilidad pública permiten el uso indiscriminado de la expropiación, por parte del Ejecutivo, facilitan la expropiación teniendo como fundamento una causa débil; es por ello que continuamos insistiendo en la necesidad de reformar la Ley de Expropiación, pretendiendo que ésta integre en sus disposiciones un concepto uniforme de: "utilidad pública y los elementos necesarios para que ésta se verifique".

## B) INDEMNIZACION

La indemnización en el decreto analizado, es cierta y previa a la ejecución del mismo, pero no por ello equitativa para el expropiado, el ejido ya que sus miembros pierden la fuente de su trabajo, su modus vivendi, a cambio de una indemnización que no le garantiza en forma permanente ni su sustento, ni el de su familia. Recibe \$2,350.00 (DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS 00|100 M.N.) por cada metro cuadrado que le es expropiado, cantidad irrisoria para el momento actual que enfrentamos. Al hacer este señalamiento, pretendemos hacer reflexionar al lector, sobre la urgencia de modificar el sistema de fijación del monto indemnizatorio. Creemos que es conveniente que las indemnizaciones sean fijadas por un cuerpo especializado, integrado por peritos valuadores, quienes tengan la obligación de otorgar el valor comercial a la cosa susceptible de expropiar; estos peritos desearían tomar como base el valor catastral de los bienes, atendiendo a que en nuestro país éste en la mayoría de los casos es anticuado e irreal, por

lo que resulta obsoleto tomarlo en consideración. No hemos olvidado que en el vigente sistema expropiatorio, existe la posibilidad de establecer el monto indemnizatorio a través de peritos nombrados por las partes, ante el Poder Judicial, pero recordemos que esta intervención sólo se presenta -- cuando no hay acuerdo en cuanto a las mejoras de los bienes expropiados, y no así para cualquier desacuerdo, además la base siempre va a ser el valor catastral de los bienes.

La época de pago decretada es previa a la ejecución del Decreto, circunstancia que coincide con nuestras aseveraciones. Creemos que esta época es la idónea para cualquier tipo de expropiación. Como comentario, decimos que esta indemnización ya ha sido cubierta a la mayoría de los ejidatarios, aunque este pago no fue en todos los casos, antecesor a la ejecución del -- Decreto; algunos ejidatarios la recibieron con posterioridad a la iniciación de los trabajos sobre los terrenos expropiados, después de la ejecución del decreto, sin embargo, apreciamos que el pago se recibió en un período relativamente corto (poco más de un año de haberse decretado la ex--propiación).

Habiendo analizado los elementos de constitucionalidad del acto (causa de utilidad pública e indemnización), pasamos ahora al análisis de los elementos de legalidad: sujetos de la expropiación, procedimiento y recursos.

### C) SUJETOS DE LA EXPROPIACION.

#### 1.- Expropiante.

En este caso el expropiante directo es el Ejecutivo Federal, pero -- en forma indirecta intervienen algunas otras autoridades, como es el caso del Jefe del Departamento del Distrito Federal, autoridad que inicia el -- procedimiento expropiatorio al solicitar la expropiación de los terrenos ejidales de Xochimilco. La Secretaría de la Reforma Agraria interviene --

también al reservarse algunas de las hectáreas expropiadas para destinarlas al fomento agrícola de la zona, así como para reconstituir el ejido que su frió la expropiación.

La intervención del Ejecutivo Federal es obligada, puesto que es él - quien tiene la obligación de decretar la expropiación, sólo a esta autoridad se reserva la facultad de elaborar decretos. La Ley de Expropiación en el artículo tercero determina expresamente que es el Ejecutivo quien debe hacer la declaratoria de expropiación.

Ya apuntábamos anteriormente que el sujeto activo indirecto, por disposición de la Ley, pero al mismo tiempo el más interesado es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es esta autoridad quien da inicio al -- procedimiento, realizando la solicitud de expropiación, argumentando la dé bil e inadecuada causa de utilidad pública; la solicitud correspondiente - fue remitida a la Secretaría de la Reforma Agraria, ordenamiento indispensable para poder materializar la expropiación.

## 2. Expropiado.

Este sujeto está constituido por los ejidatarios de Xochimilco, afectados por el Decreto expropiatorio, son ellos quienes recienten en su eco nomía los alcances de la expropiación, como figura jurídica que permite - la intervención del Estado en su patrimonio, son los afectados tanto mate rial como jurídicamente, en razón a la falta de probidad de la causa de - utilidad pública; pertenece a ellos ejercitar el derecho para obligar a - la autoridad expropiante a comprobar la existencia fehaciente de la causa de utilidad pública, o bien a resentir las consecuencias de su frágil e incierta motivación y fundamentación.

### D) PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

El procedimiento expropiatorio como ya ha quedado asentado, se ini-- cia en forma unilateral, sin la intervención del particular afectado, par

ticipa tan sólo la autoridad expropiante, quien es la encargada de elaborar el expediente de expropiación. En el caso concreto, se dice en el propio decreto, que antes de la declaratoria correspondiente, tanto el Jefe del Departamento del Distrito Federal como la Secretaría de la Reforma Agraria -- realizaron una investigación exhaustiva para comprobar la idoneidad de los bienes susceptibles de expropiar, para la satisfacción de la necesidad pública argumentada; cuestionamos en este momento, tal situación, puesto que ni ahora, ni antes de la ejecución del Decreto la autoridad expropiante ha comprobado la existencia cuando menos de la causa de utilidad pública a la que se refiere, sólo enuncia el ejemplo que da una ley secundaria (Ley de Reforma Agraria art. 112, frac. I), por lo tanto el expediente expropiatorio no reúne los elementos que se exigen por la Ley de la materia.

Después de iniciado el expediente de expropiación corresponde al Ejecutivo Federal hacer la declaratoria correspondiente, a través de un Decreto, lo que aconteció en el caso particular, pero ya se ha dicho que la participación medular de la autoridad expropiante, se materializa en el Decreto, documento en el cual se deben anexar los elementos probatorios para la comprobación de la causa de utilidad pública y sobre todo para evitar que el acto sea inconstitucional, lo que no acontece en este caso, limitándose tan sólo a la enunciación de las actividades efectuadas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y por la Secretaría de la Reforma Agraria: solicitudes de opinión, trabajos técnicos y consulta.

La notificación personal a los sujetos afectados, se realizó principalmente a los comisarios ejidales y a los ejidatarios, a través del Decreto expropiatorio, con ésto se inició la intervención directa de los sujetos pasivos de la expropiación, algunos de ellos recurrieron al juicio de amparo como medio de defensa, algunos otros aceptaron tácitamente la expropiación de sus bienes.

#### E) RECURSOS DEL PARTICULAR.

El decreto expropiatorio prevé intrínsecamente el recurso de rever---

sión para el caso de que los bienes no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, faculta al Fideicomiso integrado como producto de la expropiación, para que haga valer este recurso.

Los demás recursos que poseé el expropiado están contenidos en leyes secundarias, recurso de revocación, Ley de Expropiación, artículo 6°; hecho valer por algunos de los ejidatarios, dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto reclamado. Sin ser recurso, el particular cuenta con otro medio de impugnación, posterior a la interposición del recurso de revocación, el juicio de amparo, al igual que el anterior éste también fue utilizado por algunos de los ejidatarios, a quienes no se les ha concedido hasta este momento el amparo y protección de la justicia federal, punto al que nos referiremos en el siguiente apartado.

#### IV. ANALISIS DEL AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO EN CONTRA DE LA EXPROPIACION DECRETADA EL 21 DE NOVIEMBRE DE 1989.

Los ejidatarios afectados por el decreto expropiatorio transcrito en el primer punto de este capítulo, en su mayoría, más del 90 %, aceptaron en forma pacífica la expropiación decretada; tan sólo el 3 % de ellos hizo uso de los recursos que la Ley les concede, solicitando en primer término la revocación de la expropiación, misma que fue denegada y en segundo término recurrieron al juicio de amparo, el cual se tramitó ante el Juez noveno de Distrito en materia administrativa, recayéndole el número de expediente 3/90.

En el escrito inicial de demanda, los ejidatarios, señalaban entre otras violaciones las siguientes:

1) La inexistencia de la causa de utilidad pública argumentada por la autoridad expropiante, a este respecto, los quejosos claramente establecían que la finalidad última y real de la autoridad expropiante, dista mucho del servicio público que ella misma señaló en el decreto expropiatorio; manifes

tando que la mayoría de las hectáreas expropiadas serán destinadas a objetos totalmente diferentes a los enunciados, tales como: zona residencial - de lujo, parque de diversiones, lago recreativo, ampliación de una carretera (periférico Cuernavaca-Canal de Chalco, etc.).

Cabe señalar que en el presente, estas obras se encuentran muy avanzadas y cuando menos una de las causas señaladas por los ahora quejosos está casi concluida, nos referimos concretamente a la ampliación del periférico, hasta el tramo Canal de Chalco. Con esto se demuestra que la autoridad expropiante varió parcialmente el destino de los bienes expropiados, lo que jurídicamente configura una violación a las garantías individuales. No cuestionamos la utilidad del servicio creado, pero sí, en cambio, señalamos que el servicio creado no se ajustó a la causa de utilidad pública -- que dió origen al decreto expropiatorio, por lo tanto, nos encontramos en presencia de una flagrancia, es decir, la autoridad expropiante con toda evidencia está materializando una violación, misma a la que ya hemos aludido. Es notorio que existe la necesidad que la autoridad expropiante -- justifique plenamente la existencia de la causa de utilidad pública, y no así se conforme con la mera enunciación de ésta, aunque la misma esté indicada en una ley secundaria, cual debe ser.

2) La superioridad de la causa de utilidad pública sobre la utilidad social representada por el ejido expropiado, situación que jurídicamente debía constituir el antecedente inmediato anterior a la expropiación decretada. El artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone: -- "Los bienes ejidales y comunales sólo podrán expropiarse por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social -- del ejido o de las comunidades..."

Los quejosos en este concepto de violación argumentan la no existencia de esta superioridad, antes bien, señalan que la utilidad social es evidentemente superior a la utilidad pública decretada; ellos hacen alusión al destino que venían dando a las tierras expropiadas, éstas consti-

tuían la fuente y el centro de trabajo de varios miles de familias, quienes principal y exclusivamente fincaban su manutención anual en los productos - obtenidos por las cosechas producidas en las tierras expropiadas. Responsabilizan al Gobierno Federal de la poca producción que se venía obteniendo - desde hace más de cinco años, consideran que estos terrenos ejidales estaban siendo inundados deliberadamente por las autoridades; quienes en el momento de la expropiación evidenciaron y definieron el objetivo de dichas -- inundaciones.

En este concepto de violación mencionan el hecho que la autoridad expropiante reserve (supuestamente) algunas hectáreas expropiadas para que la Secretaría de la Reforma Agraria restituya la finalidad original del ejido, - la producción de productos agrícolas, objetivos que, por cierto, no se han iniciado hasta este momento.

3) La inadecuada indemnización estipulada en el decreto expropiatorio: \$23'000,000.00 por hectárea (10,000 m<sup>2</sup>; tomando en consideración que los terrenos expropiados constituían la fuente de trabajo de los quejosos, así como de todos los ejidatarios, las autoridades expropiantes a través de representantes difundieron entre la población ejidal, que ellos serían preferidos en el desarrollo comercial que se iba a crear en los terrenos expropiados, razón por la cual les venderían locales de 20 m<sup>2</sup> a \$20'000,000.00 ---- (VEINTE MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), tomando como base ésto, en la demanda de amparo aparece una comparación que resulta elocuente: al ejidatario - le pagan su propiedad a \$2,300.00 (DOS MIL TRESCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) - el m<sup>2</sup> y después le venden su misma propiedad a \$1'000,000.00 (UN MILLON DE PESOS 00/100 M.N.) el m<sup>2</sup>, sólo que ahora le han construido un local para -- que venda ahí los productos que su tierra genera, situación risible porque ya no posee tierra alguna y por lo tanto ya no produce; aunque aun resta -- que la Secretaría de la Reforma Agraria cumpla rehabilitando el ejido de -- Xochimilco.

El Juez noveno de Distrito en materia administrativa, sobreseyó este juicio de amparo, argumentando que los hechos señalados como conceptos de violación por los quejosos habían sido consentidos por ellos mismos, es decir, los ejidatarios con anterioridad al decreto expropiatorio ya tenían co

nocimiento de la expropiación que se iba a decretar y la habían aceptado, - estaban conformes con ella; el Juez de Distrito, alude a una de las pruebas que se encuentran agregadas al expediente, tal es el caso de las copias cer- tificadas con las firmas de aceptación de la gran mayoría de los ejidata-rios, prueba que a nuestro juicio no configura en realidad una aceptación - jurídica a la expropiación, bajo las circunstancias en que ésta se presentó, existe confusión en cuanto a los términos empleados por el Juez Noveno de - Distrito, en virtud, que esta autoridad se refiere indistintamente a una aceptación de la expropiación atendiendo a la firma de conformidad de la indemnización correspondiente, por algunos de los ejidatarios que no son los quejosos; y a la aceptación de la expropiación, en una supuesta consulta - previa al Decreto expropiatorio.

En este momento los quejosos han recurrido al recurso de revisión, - dando pauta para la existencia de una segunda instancia, en este juicio, - misma que no ha sido resuelta, se está tramitando en los tribunales cole-giados de circuito.

Respecto al análisis jurídico del juicio de amparo, cabe aclarar que desde nuestro punto de vista los quejosos tienen razón en sus manifestacio-nes:

a) Es cierto que la autoridad expropiante no justifica, ni adecúa al caso concreto la causa de utilidad pública enunciada en el Decreto expropia-torio.

b) Es cierto que materialmente la autoridad expropiante ha variado ha modificado el destino de los bienes expropiados.

c) Es cierto que la autoridad expropiante no justifica la superiori-dad de la causa de utilidad pública sobre la causa de utilidad social que venía significando el ejido expropiado.

Ante tales circunstancias lo jurídicamente lógico hubiera sido que el

Juez de Distrito, concediera el Amparo y Protección de la Justicia Federal a los quejosos, sin embargo, esto no aconteció, lo que demuestra que en -- algunas ocasiones prevalece la jerarquía de las autoridades expropiantes -- sobre los quejosos y más aún sobre la razón jurídica.

Nuestra pretensión al analizar brevemente el Decreto de expropiación del 21 de noviembre de 1989, así como el recurso interpuesto en su contra, es hacer notar que en nuestro sistema jurídico, en materia expropiatoria, ha dejado de ser eficaz, se ha quedado rezagado, por lo que es inminente -- una reforma de fondo a tan importante figura jurídica. La Ley de Expropia ción pretendiendo atender prontamente las necesidades colectivas ha inclui do en su texto, una violación grave a los derechos individuales, que se ma terializa en casi todas las expropiaciones que se decretan, aparentemente el procedimiento expropiatorio es sencillo y breve, pero esto es totalmen te falso, basta con comparar los plazos que ha abarcado el procedimiento -- expropiatorio que hemos elegido como ejemplo: Decreto expropiatorio publi cado el 21 de noviembre de 1989, Amparo interpuesto en su contra en el mes de diciembre de 1989; resolución definitiva del amparo --- fecha incierta; momento que marcará la terminación definitiva del procedimiento expropiato rio, han transcurrido más de 16 meses desde la publicación del Decreto ex popiatorio, y éste aun no culmina. Este plazo es idóneo para considerar al procedimiento expropiatorio como breve y sencillo?

En los capítulos anteriores ya hemos reflexionado acerca de la conve niencia de hacer más detallado el procedimiento expropiatorio, de permitir desde el inicio de éste la participación activa del expropiado, en este úl timo capítulo, nos atrevemos a sugerir la adecuación de nuestro sistema -- jurídico en materia expropiatoria al sistema francés actual; no nos debe -- sorprender este atrevimiento, puesto que históricamente hemos tomado de -- otros sistemas jurídicos algunas figura y procedimientos que en su momento han sido consideradas adecuadas a nuestra realidad social; con ello no que remos decir que debemos copiar íntegramente este sistema, pero sí, en cam bio, sería conveniente analizarlo detenidamente y tomar de él aquellos pun-

tos que contribuyan al mejoramiento de nuestro procedimiento expropiatorio.

Atendiendo a lo antes manifestado, en este apartado, anexamos un cuadro sinóptico del procedimiento expropiatorio francés actual, para después continuar resaltando los puntos que consideramos convenientes y propios para ser emulados en nuestro procedimiento.



1) FASE ADMINISTRATIVA

A) ENCUESTA PREVIA

- Recogida opinión sobre la utilidad de la operación proyectada
  - Utilidades
  - Organismos
  - Particulares interesados
- Autoridad expropiadora ----- EXPEDIENTE (nota explicativa, plan y una evaluación del costo de la operación)

B) DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA

- Acto que trata de comprobar que la expropiación está justificada por una utilidad pública real.
- FOR MEDIO DE DECRETO
  - Consejo de Estado a) Propuesta desfavorable
  - Obras importantes
  - Resolución ministerial o prefectural
- \* RECURSO DE EXCESO DE PODER, ante un juez especial, quien controla la existencia de la utilidad pública. Hace un balance y otorga de las ventajas y desventajas para el interés general de la expropiación.

C) RESOLUCION DE COSTEABILIDAD

- El prefecto determina la lista de parcelas o de derechos reales inmobiliarios que se van a expropiar, cuando ésta no proviene de la declaración.

2) FASE JUDICIAL

A) RESOLUCION DE INDEMNIFICACION

- Ejecuta el traspaso de propiedad, transfiere los derechos reales con que se podía gravar el inmueble en créditos por indemnización.
- El JUEZ sólo se encarga de verificar la realización de la fase administrativa.
- Existe un RECURSO contra la resolución de expropiación-----RECURSO DE CASACION.
- Término: 8 días siguientes a la elaboración de la comprobación de la fase administrativa.

B) FIJACION DE LA INDEMNIFICACION

- El juez de expropiación valora el bien sujetándose a reglas legales (valor fiscal, tomado de las declaraciones). Esta fase se puede iniciar desde la primera fase, la administrativa, y terminar antes de la resolución.

C) FASE FINAL DE LA EXPROPIACION

- La Administración puede tomar posesión de los bienes inmuebles, pero debe pagar la indemnización. Resolución de expropiación tiene la finalidad de transferir la propiedad, pero la posesión esta sujeta a condición suspensiva ----- fijación y pago de indemnización.
- REINTEGRACION ----- Cuando en los 5 años siguientes el inmueble no se ha explotado o se utilizó de manera diferente. Para fijar el nuevo precio hay una nueva evaluación.

Como podemos observar el procedimiento expropiatorio francés contiene diferencias sustanciales e importantes que pudieran servir de base para introducir reformas en nuestro actual procedimiento expropiatorio o bien para cambiarlo radicalmente.

Destacamos de este procedimiento fundamentalmente la intervención activa del particular afectado desde el inicio del mismo, así como también -- los recursos con que cuenta éste para combatir las decisiones tomadas por -- administración pública, mismos que se traducen en agentes verificadores de la causa de utilidad pública.

Apreciamos claramente que durante la primera fase del procedimiento expropiatorio hay una consulta real no sólo al particular afectado sino a la comunidad en general, la que sirve para integrar un expediente de expropiación acorde a la necesidad colectiva, causa de utilidad pública esgrimida por la autoridad expropiante, el particular a través de esta encuesta -- tiene conocimiento de la posible expropiación que afectará a sus bienes. -- En esta misma fase hay una comprobación de la real existencia de la causa de utilidad pública y en caso de que ésta no exista el particular afectado cuenta con el recurso del exceso del poder, con lo que se evita el manejo inapropiado de esta figura jurídica, así como la aplicación arbitraria de ésta.

Es conveniente resaltar que en el sistema francés, es fundamental el pago de la indemnización, en forma previa a la ocupación por parte de la -- autoridad expropiante, de los bienes objeto de la misma, situación por la que hemos pugnado insistentemente a fin de evitar una violación a nuestras garantías individuales, así como para desechar de plano las múltiples y variadas interpretaciones que se han venido dando al texto constitucional. -- El método empleado para la fijación de la indemnización, en Francia, garantiza al particular afectado un pago adecuado a sus bienes, en virtud, a la existencia de un Juez especializado en la valoración, quien no sólo toma -- en consideración el valor fiscal de la cosa, sino que se basa en otras mu-

chas reglas legales.

Visto en forma simplista el procedimiento expropiatorio francés pudiera parecer un procedimiento tedioso y largo, puesto que el particular cuenta con recursos que puede interponer durante éste, sin embargo, esto no es así, antes bien incluyendo este tipo de recursos en el desarrollo del mismo procedimiento se evita lo que viene sucediendo en nuestro procedimiento actual, - la interposición del juicio de amparo en contra del decreto expropiatorio, - lo que si reporta una dilación importante en el procedimiento. Los recursos que proporciona el sistema francés obligan a la autoridad expropiante a meditar detenidamente la causa de utilidad pública aludida, así como a probar su existencia con lo cual el particular difícilmente tendrá necesidad de recurrir a estos recursos.

Concluyendo: a nuestro juicio, sería conveniente que nuestro sistema jurídico, incorporará en el procedimiento expropiatorio en primer lugar, la difusión anterior a la iniciación del mismo procedimiento, es decir, se diera a conocer sobre todo a los particulares afectados y al grupo social mayormente beneficiado, la tentativa de expropiación, incluyendo la causa que va a servir de base a esta acción, par que estos sujetos obligarán a las autoridades expropiantes a justificar ampliamente la existencia de dicha causa. En segundo término debe proporcionarse a los sujetos pasivos cuando menos un recurso, que no se interponga ante la misma autoridad expropiante, como es el caso de la revocación, para combatir las posibles arbitrariedades que pudieran cometer las autoridades expropiantes; este recurso debe ser diferente al amparo, no debe ser un juicio en sí mismo, tiene que tener como finalidades máximas: la prontitud y eficiencia. No debemos olvidar que en el Distrito Federal existe un recurso diferente, a través del cual el afectado puede combatir el decreto expropiatorio, además de que éste se interpone ante una autoridad diferente de la que emitió el acto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin embargo, este tribunal es de anulación, por lo que solamente obliga a la autoridad expropiante, en su caso a modificar el acto emitido sin reparar en la supresión del mismo, se da oportunidad al sujeto activo pa

ra que subsane las violaciones en las que ha incurrido; para nosotros este recurso debe continuar existiendo a la par que se introduzca el recurso -- propuesto. El tercer punto a destacar es la indemnización, la cual creemos, debe ser cubierta con antelación a la ocupación material de los bienes, además su fijación no sólo debe restringirse al valor declarado por los propietarios al Fisco, éste debe constituir la base más no el todo. sería conveniente la creación de un cuerpo especializado en la valuación de los bienes. Por último, no debe desaparecer el juicio de amparo, como recurso -- último del particular afectado, éste contribuiría a limar cualquier deficiencia que por descuido hubiese escapado durante el procedimiento; la existencia de éste, no alargaría el procedimiento, puesto que si se incorporan las reformas propuestas, serían escasos los sujetos que se colocarían en la necesidad de recurrir a este recurso, situación que en la actualidad es casi obligada su interposición.

#### V. SITUACION DEL PARTICULAR QUE OBTUVO EL AMPARO Y PROTECCION DE LA JUSTICIA FEDERAL.

Cuando el particular afectado recurrió al juicio de amparo, y obtuvo una resolución favorable, tiene derecho a que la expropiación sea revocada y sus bienes sean devueltos al estado que presentaban antes de la decretación de la expropiación; no obstante, en la realidad social son muchos los casos que se han presentado, los particulares afectados aun después de haber obtenido el amparo y protección de la justicia federal, no pueden materialmente recibir sus bienes, puesto que la autoridad expropiante ya realizó obras sobre ellos.

Desde el punto de vista jurídico, no existe problema alguno ya que al obtener la resolución favorable al particular, durante el juicio de amparo, la expropiación se dá por terminada, cesan los efectos de la misma la autoridad expropiante debe dejar de intervenir en los bienes que había expropiado y restituirlos al mismo tiempo a su propietario. En el caso, que analizamos anteriormente, la situación es diferente, ya hemos apuntado que las autoridades expropiantes, ya han iniciado los trabajos materiales sobre los

bienes objeto de la indemnización, pero también ya señalamos que los afectados han interpuesto en contra del decreto expropiatorio el juicio de amparo, señalamos que este se encuentra en la segunda instancia, se encuentra pendiente su resolución; la interrogante a plantear en este caso concreto gira en torno a cual será la posición de las autoridades en el supuesto que los ahora quejosos obtengan el amparo y protección de la justicia federal; comenzando con algunos jueces de distrito, éstos nos manifestaron que en otros casos en donde la situación fáctica se ha materializado las autoridades expropiantes, recurren a la concertación con los particulares afectados, es decir, buscan otros medios para convencer a los sujetos pasivos para evitar que éstos pidan la devolución de los bienes; de cualquier manera los sujetos afectados resultan beneficiados puesto que el pago que reciben es superior a la indemnización que las autoridades habían fijado, esta concertación tiene cabida puesto que las obras realizadas están casi concluidas y en el caso en que los quejosos no son todos los afectados o bien cuando no se concede la suspensión provisional del acto reclamado, situación común y frecuente.

Queda aun una interrogante más, si estuviéramos en el supuesto que los quejosos hubiesen recibido ya la indemnización correspondiente y al mismo tiempo hubiesen interpuesto el juicio de amparo, obteniendo al finalizar éste, resolución favorable; Qué sucedería con la indemnización recibida?, A este respecto nos atrevemos a considerar que el particular afectado debería tener derecho a conservar para sí el monto indemnizatorio en atención al tiempo y a los daños y perjuicios que sufrió durante la desposesión de sus bienes, además no debemos perder de vista que el particular no motivó la acción que lo llevo a la pérdida de sus bienes por lo tanto, la cantidad de dinero recibida le pertenece por derecho propio.

En el caso concreto analizado el propio decreto expropiatorio contempla la posibilidad que el particular se quede con la indemnización recibida, pero sólo si opera el derecho de reversión de la cosa, para cuando las autoridades expropiantes en un plazo de cinco años no destinen los bienes expropiados a la causa de utilidad pública argumentada en dicho documento, o bien cuando los bienes se ocupen de manera distinta a lo programado en la -

expropiación decretada; éste decreto expropiatorio así como todos los demás, olvidan contemplar expresamente la situación de los particulares que obtengan el amparo y protección de la justicia federal, en relación a la indemnización recibida; suceso explicable porque no sería válido incluir en la redacción del decreto expropiatorio un recurso que atenta contra la validez — del mismo.

## CONCLUSIONES .

1.- La expropiación es el medio más eficaz de intervención del Estado en el patrimonio de los particulares, para la satisfacción de necesidades públicas.

2.- La expropiación es una figura jurídica que expresa o tácitamente continuará existiendo en nuestro derecho, por la importancia que reviste como forma de intervención.

3.- Para la existencia legal de la expropiación es necesaria la presencia de una necesidad pública y el pago de una indemnización previa a la ocupación de los bienes, objeto de la misma, por parte de la autoridad expropiante o de los sujetos beneficiados.

4.- La autoridad expropiante está obligada a probar fehacientemente la causa de utilidad pública que funda y motiva el acto que realiza, así como está obligada a comprobar la idoneidad de los bienes susceptibles de expropiación.

5.- La Ley de Expropiación es un ordenamiento inconstitucional por establecer un plazo de 10 años para el pago de la indemnización, así como por decretar un procedimiento en donde no se cumplen las formalidades esenciales; al no permitir la participación constante y permanente del sujeto expropiado.

6. La Ley de Expropiación es un ordenamiento que contiene contradicciones importantes y sustanciales, en cuanto al plazo para que se verifique la indemnización. Establece dos plazos contrarios, uno contenido en el artículo 20, que señala que este es de 10 años máximo, y el otro contenido en el artículo 19, que dice que la indemnización debe ser anterior a la ocupación del bien objeto de la expropiación.

7. El concepto utilidad pública no debe ser dividido en: utilidad pública en sentido estricto, utilidad social y utilidad nacional; sin embargo, para que exista ésta es necesaria la presencia de los elementos siguientes: a) satisfacción de una necesidad colectiva, b) obligación intrasmisible del Estado de satisfacer esa necesidad.

8. Resulta lesivo para el propietario afectado valorar sus bienes teniendo como base el valor catastral, por lo tanto es urgente cambiar el sistema de valuación, tomando en cuenta el valor económico del objeto de la expropiación, ya sea que éste sea otorgado por un cuerpo especializado o bien que se establezcan las bases para su obtención.

9. El procedimiento expropiatorio debe ser reformado, es urgente que se permita la participación activa del propietario afectado desde el inicio de éste, así también, que se le proporcione un recurso que le permita impedir los abusos de que son objeto los bienes de su propiedad y obligar a la autoridad expropiante a fundar y motivar la causa de utilidad pública a la que alude. Este recurso debe ser diferente al de revocación e interpuesto ante una autoridad diferente, sus efectos no deben constreñirse a la simple anulación.

## I N D I C E .

PROLOGO .....	3
INTRODUCCION .....	5
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTORICOS	
I. ROMA .....	7
II. ESPAÑA .....	9
A) LAS SIETE PARTIDAS .....	11
B) RECOPIACION DE LAS LEYES DE INDIAS .....	12
C) CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812 .....	15
III. FRANCIA .....	16
IV. MEXICO .....	17
A) CONSTITUCION POLITICA DE 1824 .....	18
B) CONSTITUCION POLITICA DE 1836 .....	19
C) CONSTITUCION POLITICA DE 1843 .....	21
D) CONSTITUCION POLITICA MEXICANA DE 1857 .....	22
F) DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS .....	23
CAPITULO SEGUNDO "DIVERSAS FORMAS DE INTERVENCION DEL ESTADO EN EL PATRIMONIO DE LOS PARTICULARES"	
I. MODALIDADES A LA PROPIEDAD	
A) CONCEPTO .....	26
B) FUNDAMENTO JURIDICO .....	28
II. EXPROPIACION .....	29
III. REQUISICION	
A) CONCEPTO .....	29
B) TIPOS DE REQUISICION .....	33
C) FUNDAMENTO JURIDICO .....	35
IV. DECOMISO	
A) CONCEPTO .....	37
B) FUNDAMENTO JURIDICO .....	38

C) TIPOS DE DECOMISO .....	39
V. NACIONALIZACION	
A) CONCEPTO .....	39
B) FUNDAMENTO JURIDICO .....	42
VI. CONFISCACION	
A) CONCEPTO .....	42
B) FUNDAMENTO JURIDICO .....	43
CAPITULO TERCERO "LA EXPROPIACION"	
I. CONCEPTO DE EXPROPIACION	
A) ETIMOLOGICO .....	45
B) GRAMATICAL .....	46
C) JURIDICO .....	46
II. FUNDAMENTO JURICO	
A) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	48
B) CONNOTACION DEL TERMINO MEDIANTE USADO POR EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL .....	50
C) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, ANALISIS DE LOS ARTICU LOS 832, 833 y 836, EN LO RELATIVO A LA EXPROPIACION .....	51
III. AUTORIDADES QUE INTERVIENEN	
A) PODER LEGISLATIVO .....	53
B) PODER EJECUTIVO .....	54
C) PODER JUDICIAL .....	55
IV. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION	
A) UTILIDAD PUBLICA .....	56
B) LA UTILIDAD PUBLICA SEGUN LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA COR TE DE JUSTICIA DE LA NACION .....	58
C) ANALISIS DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA .....	59
D) LA INDEMNIZACION	
1. CONCEPTO .....	61
2. REGULACION .....	62

3. EPOCA .....	64
E) SUJETOS DE LA EXPROPIACION .....	64
1. EXPROPIANTE.....	65
2. EXPROPIADO .....	66
F) BIENES OBJETO DE LA EXPROPIACION .....	67
IV. PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION	
A) DECLARATORIA PREVIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	68
1. DECRETO, CONCEPTO Y FUNDAMENTO .....	69
B) NOTIFICACION .....	70
C) RECURSOS DEL PARTICULAR.....	71
D) OCUPACION TEMPORAL O LIMITACION DEL DERECHO DEL PROPIETARIO..	73
E) DERECHO DE REVERSION DEL BIEN O INSUBSISTENCIA DE LA DECLARATORIA .....	73
F) FIJACION DEL PRECIO DE LA INDEMNIZACION .....	75

#### CAPITULO CUARTO "LA LEY DE EXPROPIACION".

I. ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION.	
A) CONSIDERACIONES GENERALES .....	77
B) ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION .....	80
II. GARANTIA INDIVIDUAL CONTENIDA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, EN CUANTO A LA EXPROPIACION.....	84
A) VIOLACION DE LA GARANTIA INDIVIDUAL RELATIVA A LA EXPROPIACION .....	85
B) ANALISIS CRITICO DE LOS ARTICULOS 19 Y 20 DE LA LEY DE EXPROPIACION .....	87
III. REPERCUSIONES LEGALES DEL PAGO DE LA INDEMNIZACION EN UN PLAZO MAXIMO DE DIEZ AÑOS .....	89
IV. CONSECUENCIAS ECONOMICAS NEGATIVAS PARA EL PARTICULAR AFECTADO..	93

#### CAPITULO QUINTO. "ANALISIS PRACTICO DE UN DECRETO EXPROPIATORIO".

A) DECRETO EXPROPIATORIO .....	94
II. ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO EXPROPIATORIO .....	102
III. ANALISIS JURIDICO DEL DECRETO EXPROPIATORIO	
A) CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA .....	105

B) INDEMNIZACION .....	106
C) SUJETOS DE LA EXPROPIACION	
1. EXPROPIANTE .....	107
2. EXPROPIADO .....	108
D) PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO .....	108
E) RECURSOS DEL PARTICULAR .....	109
IV. ANALISIS DEL AMPARO INDIRECTO INTERPUESTO EN CONTRA DE LA EXPRO- PIACION DECRETADA EL 21 DE NOVIEMBRE DE 1989.....	110
V. SITUACION DEL PARTICULAR QUE OBTUVO EL AMPARO Y PROTECCION DE LA JUSTICIA FEDERAL .....	119
CONCLUSIONES .....	122

BIBLIOGRAFIA BASICA.

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1989.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y GONGORA PIMENTEL GENARO. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DOCTRINA-LEGISLACION, - JURISPRUDENCIA" TERCERA EDICION. MEXICO, 1987.
3. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. LEGISLACION BANCARIA, DOCTRINA, COMPILACION LEGAL JURISPRUDENCIA. EDITORIAL PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1986.
4. ALMAZOR NOGUERAS, ALBERTO Y RAFAEL PERSIVA JULIO. "EXPROPIACION FORZOSA Y URBANISMO: REGIMEN JURIDICO VIGENTE". EDITORIAL EDICIONES ACERVO. BARCELONA, ESPAÑA, 1959.
5. ALVAREZ GENDIN, SABINO. "EXPROPIACION FORZOSA". EDITORIAL REUS. MADRID 1928.
6. BIELSA RAFAEL. "PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO". TERCERA EDICION. EDITORIAL. EDICIONES DE PALMA. BUENOS AIRES 1963.
7. BREWER - CARIAS, ALLAN-RADOLPH. "LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA O INTERES SOCIAL". CARACAS, UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. FACULTAD DE DERECHO, 1966.
8. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "EL JUICIO DE AMPARO". EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1988.
9. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". DECIMO SEXTA — EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1982.

10. CASTRO ESTRADA, JOSE. "EXPROPIACION - LEGISLACION - MEXICO". DERECHO ADMINISTRATIVO: APUNTES TOMADOS DE LA CATEDRA DEL SR. LIC. JOSE CASTRO ESTRADA". MEXICO, FRANCISCO WALKER L. S.A.
11. CORONA, GUSTAVO. "LAZARO CARDENAS Y LA EXPROPIACION DE LA INDUSTRIA - PETROLERA EN MEXICO". EDITORIAL TALLERES DE IMPRESIONES TIPOGRAFICAS. MEXICO, 1975.
12. DUCOS ADER, ROBERT. "EL DERECHO DE REQUISICION. PRIMERA EDICION. PARIS 1956.
13. ESCRIBANO COLLADO, PEDRO. "LA PROPIEDAD PRIVADA URBANA". MADRID, 1967.
14. FORSTHOFF ERNST. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. MADRID 1958. TRADUCCION DE LA QUINTA EDICION ALEMANA. TRADUCIDA POR LEGAZ LACAMBRA, EL PROF. GARRIDO FALLA Y EL SR. GOMEZ DE ORTEGA Y JUNGE.
15. FRAGA GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO". VIGESIMO OCTAVA EDICION. REVISADA Y ACTUALIZADA POR MANUEL FRAGA. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1989.
16. GAMERO ALBERTO MARTIN. "EXPROPIACIONES URBANISTICAS". EDITORIAL MONTECARVO, MADRID, 1967.
17. GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO. "LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA Y POTESTAD EXPROPIATORIA. GARANTIA PATRIMONIAL, RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION". MADRID, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, 1956.
18. GARCIA TREVILJANO FOS, JOSE ANTONIO. "LOS CONVENIOS EXPROPIATORIOS". EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO. MADRID, 1979.

19. GONZALEZ JOAQUIN V. "LA EXPROPIACION EN EL DERECHO PUBLICO ARGENTINO". BUENOS AIRES, LIBRERIA LA FACULTAD. 1915.
20. KATZAROV, KONSTANTIN. "LA NACIONALIZACION". EDITORIAL ESFINGE S.A. --- DECIMO TERCERA EDICION. MEXICO, 1985.
21. IGLESIAS JUAN. "DERECHO ROMANO". BARCELONA 1984. EDITORIAL PORRUA.
22. KELSEN HANS. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO". EDITORIAL UNAM SEGUNDA EDICION. MEXICO, 1983.
23. MARGADANT GUILLERMO. "EL DERECHO PRIVADO ROMANO". EDITORIAL ESFINGE, - S.A. DECIMO TERCERA EDICION. MEXICO, 1985.
24. MARIENHOFF, MIGUEL S. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". TOMO IV. SEGUNDA EDICION, EDITORIAL ABELEDO FERROT. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1975.
25. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. "EXPROPIACION Y JURISDICCION (SOBRE LA IMPUGNACION DEL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACION)". INSTITUTO DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. MADRID, 1976.
26. RODRIGUEZ MORO, NEMESIO. "EXPROPIACION FORZOSA". INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. MADRID, 1958.
27. SERRA ROJAS ANDRES. "EL DERECHO ADMINISTRATIVO, DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. DECIMA EDICION. EDITORIAL PORRUA. --- MEXICO, 1981.
28. SERRA ROJAS ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO" TOMO II. EDITORIAL PORRUA. S.A. MEXICO, 1985.

29. TENA RAMIREZ, FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1987" DECIMO CUARTA EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1987.
30. TORTI Y MARTORELL, JAVIER. "TRATADO GENERAL DE EXPROPIACION POR UTILIDAD PUBLICA". BARCELONA, ESTABLECIMIENTO TIPOGRAFICO DE LOS SUCESOSES DE N. RAMIREZ Y CIA. 1879.

ENCICLOPEDIAS Y LEYES.

- A) NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA. PUBLICADA BAJO LA DIRECCION DE CARLOS E. MASCAREÑAS. TOMO IX. EDITORIAL SEIX, S.A. BARCELONA 1958.
- B) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.
- C) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1990.
- D) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. --- UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. MEXICO, 1985.
- E) LEY DE EXPROPIACION. MEXICO, 1989.

REVISTAS Y PERIODICOS.

- A) REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO. TOMO XXI. UNAM. ENERO - --- ABRIL, 1981.
- B) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. DIVERSOS TOMOS.
- C) DIARIO OFICIAL. NOVIEMBRE DE 1989, Y OTROS.