



818  
24

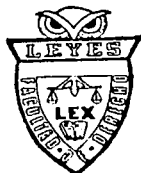
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"LA OCUPACION TEMPORAL COMO UNA  
LIMITACION AL DERECHO  
DE PROPIEDAD"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I  
ALFONSO SALAZAR MARTINEZ



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1992

**FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### DERECHO DE PROPIEDAD.

1.- Antecedentes históricos del derecho de propiedad.	5
2.- El derecho de propiedad.	11
3.- Modalidades del derecho de propiedad.	20
4.- Regulación del derecho de propiedad en el derecho mexicano.	24

### CAPITULO II

#### LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD.

1.- La expropiación.	31
2.- La ocupación temporal, total o parcial.	39
3.- Las limitaciones al derecho de dominio.	44
4.- Las causas de utilidad pública.	57

### CAPITULO III

#### LA OCUPACION TEMPORAL, TOTAL O PARCIAL.

1.- Características.	64
2.- Causas de procedencia.	69
3.- Instrumento para declararla.	73
4.- Consecuencias jurídicas de la declaración.	76
5.- Fin de la ocupación.	79

CONCLUSIONES.	84
---------------	----

#### BIBLIOGRAFIA.

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

Antiguamente, los primeros hombres que existieron, tenían una forma de vida nómada, en la que se dieron las primeras y rudimentarias formas de subsistencia mediante la recolección, la caza y la pesca. Con la aparición de la agricultura, el hombre se convierte de nómada a sedentario, motivándolo de forma tal, que por primera vez se percató que podía contar con algo suyo, algo por lo que había trabajado y luchado constantemente, de tal manera que sintieron la necesidad de diferenciar lo propio de lo ajeno, creándose con esto un sentimiento de propiedad privada e individual.

Los romanos se preocuparon por precisar las relaciones jurídicas derivadas de la propiedad, siendo ésta motivo, desde entonces, de estudios profundos en relación con otros temas del derecho en general.

En la escala de bienes y valores que más tutela la legislación, se encuentra, primeramente; la protección a la vida y a la libertad humana, en segundo lugar, la protección a la propiedad que es "el derecho más amplio para usar, gozar y disponer de las cosas" y que adquiere el hombre con el fruto de su esfuerzo de su trabajo cuando se desenvuelve libremente en sociedad, para obtener los satisfactores de sus necesidades.

En México, la Constitución regula el derecho de propiedad en forma primordial a través de las garantías contenidas en los artículos 14, 16, 17 y 27. De manera especial se regula en el Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Ley de Expropiación, Ley Agraria, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, etc.

La Constitución establece que la propiedad de tierras y aguas, así como el espacio aéreo dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de las mismas a los particulares, constituyendo de tal manera la propiedad privada sobre ciertos bienes, a los que podrá imponer las limitaciones y modalidades que juzgue convenientes en aras de salvaguardar el interés social. De igual forma, podrá, en caso de ser necesario y siempre que exista una utilidad pública; proceder a la expropiación, ocupación temporal, total o parcial; o la simple limitación de los derechos de dominio mediante la indemnización correspondiente.

Así pues, los particulares fundan su derecho de propiedad sobre los bienes, en la Constitución que rige en nuestro País, la cual sólo permite las limitaciones que imponga el Estado por razones de orden público o interés social, a través de las leyes que expide el Congreso de la Unión en materia Federal o a las legislaturas de los Estados en materia local, dependiendo de las circunstancias en que se encuentre cada tipo de bienes.

El derecho de propiedad otorga un poder jurídico de uso, goce y disposición sobre la cosa. Este derecho, con sus tres facultades, puede ser restringido cuando exista interés social en ello, ya sea en forma parcial o total, temporal o definitivamente.

Entre las inquietudes que he tenido a través del estudio del Derecho, sobresalen aquéllas que versan sobre el derecho de propiedad, y dentro de éste contexto, lo relacionado con las limitaciones que se le imponen a la propiedad privada.

He llegado a concluir que existe una tendencia por parte del Estado mexicano, a expropiar bienes particulares, aún cuando cuenta con otras figuras jurídicas como: la ocupación temporal, total o parcial o la limitación a los derechos de dominio que han tenido poco uso.

Este trabajo tiene como objetivo general hacer un análisis de las limitaciones que se imponen a la propiedad privada en virtud del interés público.

Como objetivo específico, la ocupación temporal, temporal, total o parcial representa una parte importante dentro de dicho análisis, dividiéndose para tal efecto en tres partes.

La primera corresponde a establecer una idea de lo que es la propiedad privada y la evolución que ha tenido a través de diferentes etapas de la historia del hombre, hasta su regulación en México.

En el segundo capítulo he de referirme a las limitaciones de que es objeto la propiedad privada; limitaciones que siempre son impuestas en virtud del interés público, como lo señala el artículo 2o. de la Ley de Expropiación, tratando por lo mismo la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial y las limitaciones a los derechos de dominio; abarcando además las causas de utilidad pública que son, por decirlo de algún modo, las causas por las cuales se limita a la propiedad privada.

En el tercer capítulo trato en forma específica la ocupación temporal, total o parcial; figura que no es muy utilizada en nuestro país, pero no por

esto menos importante, ya que no sólo se emplea para limitar los derechos de los particulares en sus bienes; sino que puede darse en materia laboral ( en caso de huelga ) o en materia de salubridad donde se autoriza de manera tácita la ocupación de bienes inmuebles en caso de epidemias.

Si bien es cierto que ya no existe propiedad casi absoluta desde la época de los romanos, el derecho de propiedad nos permite hacer de ella y sobre los bienes en los cuales recae, lo que nuestra libre voluntad mande, salvo las limitaciones impuestas por las leyes.

Espero que este trabajo sirva para ampliar un poco más la perspectiva de cada figura jurídica y de manera especial lo referente a la ocupación temporal, total o parcial, y contribuya a una mejor aplicación de las leyes que tratan las limitaciones que le son impuestas al derecho de propiedad, en virtud de un interés público.

## CAPITULO I

### DERECHO DE PROPIEDAD.

- 1.- Antecedentes históricos.
- 2.- El derecho de propiedad.
- 3.- Modalidades al derecho de propiedad.
- 4.- Regulación del derecho de propiedad en el derecho mexicano.



## CAPITULO I

### 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

La existencia del derecho de propiedad se dió desde que el hombre tomó conciencia que podía tener cierto dominio sobre los bienes. Muchos siglos tardó el ser humano en darle contornos que el derecho se encarga de ir moldeando conforme es preciso, pero cuando la civilización puede considerarse que empezó a existir en el mundo ya aparece la propiedad en forma jurídica<sup>1</sup>.

Las necesidades del hombre y su satisfacción, en cuanto es preciso hacerlo con las cosas que existen, nos dá la noción de los bienes. Bienes en sentido económico son en consecuencia aquellas cosas que sirven para la satisfacción de nuestras necesidades. En sentido técnico-jurídico, bienes son las cosas corporeas o incorporeas que pueden ser objeto de derechos y que nos proporcionan una utilidad económica.

Los Ius Naturalistas consideran que la propiedad es un derecho natural del ser humano, que consiste en contar con los bienes necesarios para lograr su perfección o sea su bienestar, sólo que la distribución en cada caso se hará en las condiciones de mayor equidad, según la posibilidad del ambiente social, y también en virtud de las necesidades de cada quien y del esfuerzo que se realiza en forma individual para merecer esos bienes.

---

<sup>1</sup>Fernández Del Castillo Germán, "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual", p.p. 16 y sigs.

Los antecedentes históricos son muy amplios, por lo que se refiere a la propiedad. Trataré de tocar únicamente aspectos que sirvan para una mejor comprensión del tema del presente trabajo.

a) EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO ROMANO.

En el Derecho romano los derechos reales son los que ejercen las personas directamente sobre un bien con oposición a cualquier tercero, y que las faculta a sacar mayor provecho de ellos, constituyendo la propiedad, o a limitarla sin ser propietarios, dando lugar a los derechos sobre la cosa (*ius in re aliena*).

El derecho de propiedad en el Derecho Romano, (*ius utendi, et abutendi re sua*), se dividía en dos partes, por un lado tenemos la propiedad Quiritaria que es la antigua propiedad romana y la propiedad civil, que expresaba la soberanía del paterfamilias sobre las cosas pertenecientes al grupo de la familia.

Por otra parte también existía la propiedad Bonitaria que surge cuando el pretor protege la adquisición de una cosa sin utilizar la forma prescrita en el derecho civil, o cuando defiende como propietario a un poseedor.

En cuanto al concepto de propiedad, los juristas se abstuvieron de dar una definición. Los glosadores la definieron como el *Ius utendi et abutendi re sua*, (derecho de usar y disponer de su cosa); los beneficios que otorgaba a su titular eran el *ius utendi* que le permite usar la cosa sin alterar la integridad (es posible en bienes no consumibles), el *ius fruendi*, le dá el derecho a percibir los frutos, naturales o civiles, sin alterar la cosa, y el

*ius abutendi*, que es el que dá el derecho de disponer del objeto, consumirlo o enajenarlo (aunque su real definición sería el de poder abusar de la cosa).

La propiedad romana no fue nunca absoluta, desde las doce tablas se encuentran medidas para restringirla, como son las siguientes:

- Los vecinos de los fundos debían permitir a los dueños de árboles frutales pasar a recoger sus frutos cada tercer día.
- En el derecho justiniano, el propietario de un fundo no debía de hacer obras que obstaculizaran el viento de los vecinos.
- Los propietarios de los fundos superiores, de los cuales fluía el agua para los inferiores no podía usarla en exceso.
- En cuanto a los motivos religiosos, existía la prohibición de sepultar o incinerar los cadáveres dentro de la ciudad.
- En el derecho post-clásico, existían expropiaciones y demoliciones por causa de utilidad pública.

La propiedad quiritaria, expresa la soberanía del paterfamilias sobre las cosas pertenecientes al grupo familiar, al parecer, la fuente original fueron los botines de guerra que eran exclusivos de los ciudadanos romanos y de los latinos como el *Ius commerci*.

La propiedad bonitaria o pretoria surge cuando el pretor defiende al que adquirió una cosa sin utilizar la forma prescrita en el derecho civil, o cuando defiende como propietario a un poseedor contra todos, menos contra el propietario civil, siendo ésta reconocida por el *Ius honorarium*.

Los modos para adquirir la propiedad se podían dividir en dos: los originarios y los derivados; en los primeros, la propiedad se adquiere sin necesidad de una relación jurídica con otro sujeto, y en los derivados, está implícita la pérdida de la propiedad para una persona y su correspondiente obtención de la misma para la otra.

Planiol<sup>2</sup>, decía que sólo hubo verdadera propiedad al principio de la historia romana y al final de esta misma historia, pues la pseudo-propiedad que existió al lado del *dominium-ex-jure-quiritium*, o sean los fundos provinciales, sólo comprendía la posesión y el usufructo, la protección a éstos fue muy grande, pero el dato fundamental en ellos era que el Estado era el verdadero propietario. Desapareció al fin hasta Justiniano para dar cabida a la verdadera propiedad, como existió al principio y como lo era, el *dominium-ex-jure-quiritium*. Este tenía como características fundamentales el título inherente a un particular no al Estado, y dimanado de ese título el uso, disfrute y disposición de la cosa, según Petit ya por entonces el Estado podía limitar el derecho del propietario, en beneficio de la comunidad<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Planiol, "Tratado Elemental de Derecho Civil", T. I. 9a. Ed. francesa, París 1922, p.p. 719 y sigs.

<sup>3</sup> Planiol, "Tratado Elemental de Derecho Romano", Ed. Castellana 1940, p.p. 48, 158, 191.

b) EPOCA FEUDAL.

En la época feudal se extremó el derecho para el titular del dominio en su aspecto de plenitud; ya que se enriqueció con la potestas, que sobre la tierra y habitantes vino a dársele una especie de pequeño Estado, pero, en cambio, todos los demás derechos de uso y disfrute estaban en el vasallo, quien a pesar de todo nunca era dueño de la cosa. Se impuso al fin el superior concepto romano, el cual para integrar la propiedad hacía falta lo substancial de ella, el título de dueño que estaba en poder del señor de la tierra, y otra vez hubo de acabarse con la división entre el dominio directo y el dominio útil para integrar ambos en el trabajador que era el vasallo.

Lo fundamental de la distinción de lo que existe y lo que no, es un elemento accidental al cual es el título, que sufre cambios diversos para su constitución o esencia. Aquí el señor feudal con el dominio directo, ni tiene el uso ni el disfrute, sólo tiene el título y por eso es propietario. El vasallo goza y posee la tierra, con duración ilimitada y derecho de transmisión, es decir, el uso, disfrute y disposición pero no tiene el título y por falta de ese elemento substancial no es el dueño.

c) EL CODIGO NAPOLEONICO.

En el Código Napoleónico restablecida por la Revolución la propiedad, extremando y degenerando el tipo de ella dada por los romanos<sup>4</sup>, vuelve a ser, al decir de la definición que dá el Código de Napoleón: el derecho de usar y

---

<sup>4</sup> *Op. Cit. de Planiol p.p. 722.*

disponer de las cosas de la manera más absoluta. Anota aquí Pianiol<sup>5</sup>, que otra característica de la propiedad es la exclusividad. Prefiere así la definición de Aubry et Rau el derecho en virtud del cual una cosa sea haya sometida, de una manera absoluta y exclusiva, a la acción y voluntad de una persona.

Inalterable es aquí nuevamente el concepto substancial del título de dominio; pero en virtud de las ideas del liberalismo se extreman hasta su plenitud los datos accidentales que una vez más demuestran ser mutables.

#### d) EL CONCEPTO MODERNO.

Finalmente el derecho ha asignado a la propiedad una función social, destruyendo el carácter egoísta de las ideas liberales pero es de observarse una vez más que en este nuevo concepto de la propiedad el ajuste se realiza sin alterar lo substancial del título, es decir, el atributo de ser dueño de una cosa, la relación de esa persona a la cosa. Lo que cambia son los accidentes, ya no hay propiedad enteramente absoluta, exclusiva ni perpétua; ni los propietarios pueden usar, disfrutar y disponer de las cosas en forma cabal, las restricciones a esas exteriorizaciones de la propiedad se han intensificado considerablemente; pueden incluso desaparecer y, sin embargo, el título subsistir, o sea, puede el dueño de un bien seguir siéndolo, no obstante tener prohibido por contrato o por ley, parcial o completamente el uso, disfrute y disposición de la cosa.

---

<sup>5</sup> *Op Cit.* p.p. 732.

## CAPITULO I

### 2.- EL DERECHO DE PROPIEDAD.

#### a) CONCEPTO.

El derecho de propiedad se caracteriza por tener una amplia facultad de disposición dentro de límites variables según las circunstancias, y esas limitaciones a su vez están motivadas por la conciliación necesaria entre la propiedad, que tiene su doble aspecto de individual, por cuanto permite la satisfacción de los individuos en forma particular, y social porque es de interés público y permite la paz social por lo que se refiere a los satisfactores.

Diversos autores en el concepto disponer incluyeron todos los actos que pueden ejecutarse con los bienes, es decir, un concepto amplio y genérico; y al efecto, se expresa que en la acepción amplia de la palabra disponer, se encuentran contenidos los atributos clásicos del derecho de propiedad o sea el de los romanos.

El derecho es permanente, pues no se extingue con el transcurso del tiempo, a no ser que el bien sea consumido o abandonado, pues de otro modo el dueño tiene la facultad de disponer de ella durante toda su vida o transmitir el derecho a otras personas, quienes lo substituyen en derecho mismo o en su ejercicio, además, puede disponer de su propiedad para después de su muerte, transmitiéndola a sus herederos, ya sea por su propia voluntad o porque la ley la presume. En fin, en la facultad de disponer genéricamente considerada, está

la potestad general sobre las cosas; es decir, el propietario tiene no una suma de facultades no especificadas, sino una facultad amplia de hacer toda disposición de la cosa.

El derecho de propiedad ha sido básico en el orden social de toda la historia del hombre ya que al existir en el universo hombres y cosas, el primero ha hecho uso de las segundas apropiándose de las mismas y exigiendo de los demás un respeto de lo que consideraba sus pertenencias. Por esta razón, la legislación lleva por finalidad, regular las relaciones de los hombres en razón de las cosas que le pertenecen en propiedad.

El Derecho no solo se ocupa de la propiedad en cuanto a su contenido, sino también al modo y capacidad de adquirirla y transmitirla, así como protegerla en contra de ataques que pudiera sufrir por parte de particulares o de las autoridades existiendo por lo mismo, diversas ramas de la legislación que rigen a la propiedad en distintos puntos de vista.

Nos dice el Lic. Fernández del Castillo, "debemos concebir a la propiedad teniendo en cuenta su doble aspecto uno es el contenido del derecho de propiedad, y el otro es el de los límites de ese derecho"<sup>6</sup>, toma al primero como una amplia facultad de disposición del propietario sobre la cosa, y el segundo son la serie de actos que el propietario no puede ejecutar, ya sea porque le marque un modo especial para disponer de la cosa, lo que implicaría la prohibición de disponer de ella de otro modo. Por tanto deducimos que el propietario tiene un derecho positivo de disponer y una obligación negativa que consiste en un no hacer.

<sup>6</sup>Fernández del Castillo Germán, "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual", p.p. 18.



Por cuanto hace al concepto del derecho de propiedad este es amplio y general, aunque amplio no signifique que sea ilimitado, pues a nadie es lícito emplear sus cosas contra el interés público o en contra de los derechos de un tercero, porque de lo contrario los derechos serían incompatibles. El derecho de propiedad, en consecuencia, no comprende cierta suma de actos susceptibles de ejecutarse en las cosas. El dueño es el titular de ellas, con la exclusión de cualquiera otra persona, el derecho de propiedad es perpetuo, es decir no se extingue mientras no se agite su substancia o deje de ser objeto de comercio.

El derecho nunca ha especificado cuales son en su totalidad las facultades del individuo sobre la cosa y, por lo mismo son todas aquéllas que pueden ejecutarse, tanto desde el punto de vista jurídico, como del punto de vista objetivo. Lo más que se ha hecho en esa materia es clasificar los principales actos de disposición sobre la cosa, en los términos que lo hicieron los comentaristas del Derecho Romano al decir que los elementos de la propiedad son los derechos de usar, disfrutar y consumir la cosa<sup>7</sup>.

En cuanto al derecho general no especificado sobre la cosa, las limitaciones de la propiedad sí son y han sido específicas designándose también a esas limitaciones, prohibiciones o restricciones al derecho de propiedad.

Estas limitaciones cada vez son más numerosas y por lo mismo han venido estrechando al derecho de propiedad, lo cual ha ocurrido en razón de dos fenómenos, uno el de que la ley positiva va creándose a base de experiencias, de hechos ocurridos, o sea de controversias suscitadas en conflictos que han

<sup>7</sup>Op. Cit. pág. 21 y sigs.

tenido que ser resueltos; es decir la abundancia de casos tanto más numerosos cuanto mayor es la población, ha originado la previsión legislativa de eludirlos por preceptos positivos, por otra parte, el aumento de la población ha tenido como consecuencia que haya mayor número de no propietarios, y por lo mismo el deseo de llegar a serlo.

#### b) LA PROPIEDAD COMO UN FENOMENO DE LA CIVILIZACION.

El hombre por el solo hecho de serlo, tiene necesidades individuales, que satisface tomando ciertos objetos del mundo que lo rodea, a medida que crecen esas necesidades, crecen cada vez más en número, y para satisfacer sus necesidades propias requiere la apropiación de los bienes satisfactores, es decir la aplicación para sí de esos bienes, con exclusión de los demás componentes de la sociedad<sup>8</sup>. Quienes por tener que satisfacer también necesidades del mismo modo, respetan aquel derecho exclusivo sobre el satisfactor para que igual derecho le sea respetado.

Como las necesidades y los deseos son ilimitados, el hombre procura también la apropiación del mayor número de aquéllos bienes, y como su adquisición requiere un esfuerzo, esa apropiación es el estímulo principal de trabajo, así es que mientras mayores son las necesidades, mayor es también el estímulo que tenemos para trabajar, pues a cambio de nuestro esfuerzo aplicado a la producción, obtendremos el producto con que satisfacer nuestras necesidades.

---

<sup>8</sup> M.H. Cornejo, "Sobre el instinto de apropiación en los hombres y en los animales.", *Sociología General*. T. II Cap. IV y No. XIV.

La propiedad también reviste otro aspecto; no sólo recae sobre los bienes de consumo para la satisfacción de nuestras necesidades sino también sobre los bienes empleados en la producción, que son indispensable para poder realizar nuestro trabajo, en este aspecto, los bienes apropiables reciben también el nombre de elementos pasivos de la producción (naturaleza y capitales), y entretanto que el trabajo por su propia naturaleza y esencia es susceptible de ser desarrollado por cada quien. Al respecto encontramos que la propiedad también es una institución de interés público puesto que permite que cada quién se dedique a su trabajo según su capacidad o inclinaciones.

En un orden superior de ideas, se dice que una cosa es un bien, en cuanto sirve para la perfección del ser, o sea que produce el desarrollo de sus facultades naturales.

Sólo en los bienes susceptibles de ser enajenados, la distribución se hará en las condiciones de equidad, según la posibilidad del ambiente social en que se vive y también en virtud de las necesidades de cada quien y del esfuerzo individual para merecer esos bienes. La autoridad civil regula esta clase de relaciones del ser humano. Así resulta la noción de lo indispensable que es por naturaleza la distribución individual de los bienes, y esto constituye precisamente la propiedad, es decir, que los bienes pueden ser dominados, con las necesarias limitaciones, por una persona con el objeto de darle la utilidad que necesita para su perfección.

La propiedad se nos presenta como el estado superior, en el fenómeno social, del aprovechamiento de los bienes y consiste en la atribución a una persona física o moral de cuanto pueda rendir un bien determinado del bien

mismo. Es, como dice Ruggiero, la cosa sujeta en su totalidad a la persona que la domina<sup>9</sup>, opuesto enteramente a ello es la idea de simple disfrute en común o carece de sujeción de la cosa en forma individual.

La propiedad se ha logrado configurar a través de muchas vicisitudes hasta haber logrado el concepto de función social o dominio individual de la cosa, atemperado por los límites que fijan las leyes. Esta idea se compagina con la justicia. Así, el mismo Ruggiero<sup>10</sup> acoge el concepto de Scialoja que define la propiedad como "una relación de derecho privado, en virtud de la cual una cosa, como pertenencia de una persona, está completamente sujeta a la voluntad de ésta en todo lo que no resulte prohibido por el derecho público o por la concurrencia de un derecho ajeno", y explica que prefiere esta definición "porque sin olvidar el concepto de poder y sujeción, acoge también el de pertenencia y pone de manifiesto con su carácter abstracto la capacidad indefinida de comprensión y la fuerza intrínseca de expansión del dominio".

Concebida así la idea de propiedad, vemos que a pesar de la sujeción completa, admite la gradual comprensión o expansión del dominio, y esto porque lo exija cualquier derecho ajeno, sea de carácter público o privado. Es aquí precisamente donde cabe la prudente y justiciera reglamentación de la propiedad para que sirva al objeto del derecho que tiene por fin superior ordenar todas las cosas al bienestar social e individual; y por ello, la propiedad, a pesar de ser "siempre igual" y "siempre variable"... es un derecho esencial, general y amplio pero sujeto a restricciones impuesta según los tiempos, los lugares y las circunstancias..." al decir del Lic. Germán Fernández del Castillo<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> "Instituciones del Derecho Civil", Trad. de la 4a. Ed. Italiana-Madrid p.p. 521.

<sup>10</sup> Op. Cit. p.p. 525.

<sup>11</sup> Op. Cit. p.p. 321.

La propiedad ya así aparece que tiene dos manifestaciones:

- a) Su ser o esencia, que es una substancia filosófica jurídicamente hablando y
- b) Que tiene también sus modos de ser; accidentes, modificaciones o sea las modalidades.

Constituye a mi entender la esencia de la propiedad el concepto abstracto de pertenencia individual de la cosa, es decir, el simple título del derecho, raíz de todos los demás derechos subordinados a ella. Este título lo constituye el dato abstracto de relación entre una persona y cosa, pero que en lo exterior consagra el derecho.

Es fácil observar que estas tres cualidades no se dan plenamente, porque un propietario que goza cabalmente de su propiedad hasta este extremo es en realidad inconcebible. Más sin embargo, puede comprobarse con el simple examen de los hechos que esas tres cualidades siempre varían a través de los tiempos y se adapta a las necesidades, exigencias y aún hasta sentimientos de cada época.

No se puede concebir a la propiedad, sin el concepto de pertenencia individual de la cosa, es decir, el título del que emanan todos los derechos. Esto es entonces la esencia, hablando jurídicamente de la propiedad.

Entonces puede decirse que son modalidades de la propiedad, sus cualidades de relativamente absoluta, exclusiva y perpetua, porque dando forma a la esencia, pueden revestirle su aspecto externo, variable de acuerdo con las exigencias humanas. Y así podemos comprobar cómo el absolutismo íntegro en la

propiedad nunca ha existido y sí cada vez ha cambiado, aumentando o disminuyendo, y también es fácil advertir que el exclusivismo y la perpetuidad igualmente han variado en forma constante. Pero lo que nunca varía, lo que siempre existe como substratum en la propiedad y que tanto constituye su substancia inmutable, es el título que refiere pertenencia individual de una cosa a una persona; es decir, la vinculación que se estila decir total de la cosa a la persona.

También se ha dicho que son atributos de la propiedad: el uso, disfrute y disposición de la cosa; pero aunque estos tres conceptos me parecen ya incluidos en los anteriores, también han de considerarse como simples accidentes de la propiedad, dado que el uso, disfrute y disposición de la cosa, igualmente son de constante variación, y por tanto, modalidades de la propiedad.

Así que primero es que haya propiedad para que después pueda hablarse del modo de ser de la misma.

Primero es que haya pertenencia individual de una cosa totalmente hacia una persona, para que después esa cosa pueda ser más o menos utilizable, más o menos gozable, más o menos disponible, y que tal derecho sea más o menos absoluto, exclusivo y perpetuo, según las necesidades que impone el ambiente social.

A través de todos esos accidentes, modificaciones o modalidades la propiedad subsiste, como la vinculación total de una cosa a una persona. Después de lo anterior puede concluirse afirmando que lo substancial en la

propiedad es la pertenencia individual de una cosa, el dato abstracto, es decir, el simple título del cual emanan todos los efectos del derecho, y que sus modalidades son los accidentes variables de la misma.

## CAPITULO I

### 3.- MODALIDADES DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

En cuanto una persona tiene un derecho, es necesario admitir que el mismo tuvo un origen, no puede suponerse siquiera que el derecho haya nacido sin una relación anterior que surgió entre una persona y un bien, cualquiera que éste sea.

Si buscamos el origen de los derechos, habremos de llegar a la conclusión de que antes que nada, hubo para su consagración una relación voluntaria o de naturaleza entre la persona y una cosa es decir, una causa, consagrada por el derecho. Esta relación abstracta es precisamente lo esencial del título del derecho; por eso en forma general entiendo por título la vinculación o existencia de relación jurídica entre una cosa y una persona.

En el derecho de propiedad esa vinculación de derecho existe de la cosa o bien, a la persona, en la forma máxima que permite el derecho, comprende al bien mismo y a sus accesorios. Pero lo esencial consiste en la relación que ahora se estila decir total entre la persona o el bien, lo demás es cosa accidental.

Es tan estrecha la liga entre la persona y la cosa en el derecho de propiedad, que aún en actos que se supone que la propiedad desaparece, siempre se le encuentra.



Así por ejemplo, en el fideicomiso en donde aparentemente los bienes dados en tal, se pierde el derecho de propiedad aunque únicamente una institución se encargue de administrarlos, así tenemos que si examinamos con cuidado, se ve que en el fideicomiso no deja de existir entre el fideicomitente y el bien afectado, la vinculación substancial entre la cosa y la persona que constituye la esencia de la propiedad casi ha desaparecido, pero tan no ha desaparecido completamente que en un momento dado el fideicomitente o sus sucesores pueden obtener nuevamente el bien que fue objeto del fideicomiso.

El nacimiento de la propiedad se produce por un fenómeno de relación y ésta se dá, entre uno o varios bienes y una o varias personas.

Esta relación consiste en que la cosa en la realidad entre bajo el dominio de la persona y que ésta adquiera el carácter de dueño. Es una simple operación mental que supone en lo exterior la aprobación del derecho.

Basta la estimación y comprobación de que en el mundo exterior exista esa relación, sin que de hecho ella surta otros efectos, los cuales pueden encontrarse en potencialidad, en desarrollo o suprimidos.

Jurídicamente pues, son indispensables tres elementos para la existencia de la propiedad: un bien, una persona y la atribución; que a ésta se hace de que el bien en verdad le pertenece.

Una vez existiendo la propiedad, se encuentra la posibilidad de surtir sus efectos. Estos efectos pueden variar en forma infinita, según el tiempo, el ambiente social, etc.

Es por lo tanto, algo fundamental en los efectos de la propiedad el cambio y variación, al revés precisamente de lo que sucede con el dato substancial de lo que es inmutable y estos cambios y variaciones que surgen en lo accesorio de la propiedad, constituyen precisamente sus modos de ser o modalidades.

Por eso hemos observado y se seguirá observando en todos los tiempos que estos accesorios del derecho de propiedad nunca son iguales sino siempre son variables. Pretender encontrar lo esencial de la propiedad sólo en sus efectos o modalidades es cosa inútil.

Para llegar a lo substancial o inmutable de la propiedad es necesario estudiar los tres elementos anteriormente mencionados.

Es decir, aquí tiene aplicación el principio de que primero es el ser, y luego el modo de ser: habrá modalidades en la propiedad, siempre y cuando exista la propiedad, porque de otra manera es imposible y las modalidades o distintas manifestaciones de esta sólo pueden darse como seres accesorios, accidentales, que participan simplemente en el ser de la substancia y dependiendo de ella.

Son, pues, modalidades de la propiedad aquellas situaciones cambiantes en que ella se manifiesta, y que las teorías han elaborado como manifestación de absoluta, exclusiva, perpetua, etc.

Con toda razón Ruggiero indica que "el tratar de definir la propiedad con estos últimos caracteres, es inútil y que un intento así debe ser olvidado"<sup>12</sup>.

Vamos a examinar y ver cómo las circunstancias enumeradas no pueden ser lo esencial en la propiedad y, que por lo tanto, son simples modalidades de ella y que como accidentes solo participan en su esencia, sin la cual no pueden darse juntas, o cada una por separado, nunca pueden constituir la propiedad.

Hablar del absolutismo y exclusivismo de la propiedad en esta época, es un verdadero desatino, ya que si establecemos como cierto que la propiedad se dá en la sociedad humana y con miras a que ésta progrese junto con sus miembros hay una imposibilidad completa para sostener la exclusividad y el absolutismo en ella, ya que está sobre terribles cargas del dominio eminente del Estado, la dependencia hacia los demás miembros de la sociedad civil y las obligaciones a favor de ellas que existan por cualquier motivo.

La perpetuidad es un dato más débil todavía, ya que alguna de las instituciones jurídicas consagran la propiedad en forma temporal, tales como la propiedad artística, industrial, literaria, y en general los derechos de autor.

También el uso, disfrute y disposición, de ninguna manera pueden constituir lo esencial de la propiedad, porque como los anteriores, son datos simplemente accidentales, siempre cambiantes y aún desapercibidos y no estando en manos del titular, la propiedad subsiste.

---

<sup>12</sup> *Op. Cit.* p.p. 523.

## CAPITULO I

### 4.- REGULACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL DERECHO MEXICANO.

La propiedad es básica en la vida social, por lo mismo requiere ser regulada por el derecho y estar en toda organización de los pueblos ya que también, al nacer las necesidades humanas, la propiedad encuentra su base de apoyo en el derecho.

Como un medio de evitar los conflictos que de forma continua se presentan entre los diversos órganos políticos y para limitar los abusos de la autoridad, los Estados contemporáneos, han recurrido en general, a establecer un documento denominado Constitución como base fundamental, de la cual parten las demás leyes.

La Constitución establece las bases fundamentales de la organización del Estado, las relaciones que guardan los diversos órganos entre sí y sus relaciones con los particulares.

La propiedad, descansa sobre una doble base muy firme: la necesidad social de su existencia y la consagración jurídica en la ley fundamental. Es uno de los derechos del hombre y una garantía.

Las Constituciones modernas han ideado una serie escalonada de barreras para impedir las agresiones del poder y obligarlo a una buena gestión, mediante el reconocimiento de la triple división en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la existencia de los Estados autónomos que forman la Federación, con la

enumeración precisa de ellas y la consagración de los derechos humanos, entre los que se encuentra la propiedad. Ello es un todo armonioso como enseña el Lic. Emilio Rabasa<sup>13</sup>.

Así el paterfamilias desde Roma, fue un valuarte para la defensa del derecho frente a las agresiones del tirano<sup>14</sup>.

De la Constitución se desprenden las leyes necesarias para establecer el orden social, y son en el caso de México: el Código Civil, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Agraria a los que técnicamente les corresponde la regulación del derecho de propiedad.

Al distribuir las competencias del gobierno entre los diversos órganos, la Constitución da a quienes la desempeñan un poder que debe ser respetado por los demás órganos y por los particulares y, como quienes adquieren tal mando de poder son hombres sujetos a toda clase de errores y debilidades, las Constituciones también dedican una de sus partes más importantes a prohibir a la autoridad la ejecución de cualquier acto que lesione ciertos derechos reconocidos por la Constitución a los particulares, de manera que la acción del Estado queda detenida ante esos derechos llamados Garantías Individuales. Pero además de esas materias, las constituciones establecen un régimen especial para modificarlas, de tal forma que cualquier alteración que se les haga mediante ese sistema de modificaciones, tiene que ser cuidadosa, esmerada, pues es más complejo que el de la modificación de cualquier otra Ley. Es decir, toda Constitución es esencialmente conservadora de los principios que contiene, para

---

<sup>13</sup> Emilio Rabasa, "El Juicio Constitucional", El Art. 14. p.p. 19 y sigs.

<sup>14</sup> Toribio Esquivel Obregón, "Apuntes para la Historia del Derecho en México", p.p. 601 y sigs.

evitar que circunstancias meramente momentáneas, ocasionen trastornos definitivos en la organización social.

México está regido por la Constitución del 5 de febrero de 1917, aprobada por un Congreso Constituyente, que ha sido modificada y ampliada hasta la fecha con una serie de enmiendas.

Las disposiciones de la Constitución en materia de propiedad son las siguientes:

- Otorga al Estado un derecho originario de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional y el derecho de enajenarlas para constituir la propiedad privada (Art.27 parte 1a.).
- Le concede al Estado el derecho de expropiar por causas de utilidad pública y mediante indemnización, (Art.27 parte 2a.).
- Faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (Art.27 parte 2a.).
- Le marca normas de política para conducirse en materia de propiedad entre las cuales están el fraccionamiento del latifundio, y el desarrollo de la pequeña propiedad rural (Art.27 parte 3a.).
- Reserva a la Nación el dominio directo de ciertos bienes (Art.27 parte 4a. y fracc. II).

- Limita la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas a los extranjeros (Art. 27 fracc. I).
- A las instituciones de beneficencia, a las sociedades comerciales por acciones les limita su capacidad para adquirir el dominio de las tierras, a las asociaciones religiosas, que constituyen en términos del art. 130 constitucional, podrán adquirir, poseer o administrar solamente los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria (Art. 27 fracc. II).
- La concede a los núcleos de población que guarden el estado comunal para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, en caso de enajenación de las parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevee la ley.
- La reconoce también a los Estados, al Distrito Federal, a los territorios y a los municipios de toda la República para adquirir todos los bienes necesarios para los servicios públicos.
- Prohíbe la confiscación (Art.22 Const.), las requisiciones en tiempo de paz y la sujeta a lo que dispongan las leyes marciales en caso de guerra.
- Prohíbe la privación de la propiedad a no ser mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y en los que se cumplan las formalidades establecidas en la ley y expedidas con anterioridad al hecho (Art.14 Const.).

La coordinación de todo este conjunto de disposiciones establece un régimen jurídico de la propiedad, algunas de estas se refieren a las atribuciones del poder público en materia de propiedad, otras a garantizar a la propiedad privada contra el poder público, otras a restringir la capacidad para adquirir la propiedad, otras a los derechos comunales de los pueblos, y otras en fin, a la propiedad del Estado.

En cuanto a la propiedad originaria del Estado, desde diversos puntos de vista se ocupa la Constitución y de la facultad de transmitirla se ocupa el Código Civil.

En el párrafo 1o. del artículo 27 Constitucional declara que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Esta no es una declaración ociosa pues con ésta se pretendió fundar el derecho de la Nación para imponer modalidades a la propiedad y para atribuirle el dominio de ciertos bienes.

En este concepto la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que lo tuvieron por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo



su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc.; no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autorizan las leyes respectivas.

Al declarar la Constitución que la Nación ha tenido y tiene el derecho de enajenar sus bienes para constituir la propiedad privada, confirma la legitimidad de las enajenaciones anteriores, garantiza la validez de las enajenaciones futuras, y consagra de esa manera la propiedad privada como un régimen básico de la vida nacional, como una institución de categoría constitucional que debe ser respetada por toda autoridad.

La idea de propiedad que tuvo el constituyente y su consolidación en el Código Civil de 1928, se señala concretamente el papel preponderante del Estado y el casi nulo del propietario frente a los bienes, como en lo especial los bienes fueron desmembrados en el sentido horizontal, y del subsuelo y de vuelo, que entran también al dominio del Estado.

El título cuarto del Código Civil en su artículo 830 dispone que el propietario puede gozar de su propiedad así como disponer de ella con las modalidades y limitaciones que se fijan en la Ley.

El artículo 831 del Código Civil señala que la propiedad no puede ser ocupada, sino por causas de utilidad pública y mediante indemnización.

El artículo 836 establece que la autoridad puede ocupar la propiedad particular previa indemnización, para deteriorarla y aún destruirla si es necesario para prevenir o remediar una calamidad pública.

La Ley de Expropiación, en su artículo segundo señala que se procederá a la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos mencionados en el artículo primero de la mencionada Ley.

El tratamiento que se le da a la ocupación temporal es el mismo que para la expropiación, que describiré mas adelante del presente trabajo.

## CAPITULO II

### LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD.

- 1.- La expropiación.
- 2.- La ocupación temporal, total o parcial.
- 3.- La limitación al derecho de dominio.
- 4.- Las causas de utilidad pública.

## CAPITULO II

### 1.- LA EXPROPIACION.

#### a) CONCEPTO.

Debido a la naturaleza de las funciones que realiza el Estado, cuenta con una figura jurídica para apropiarse de aquellos bienes que le son necesarios para cumplir satisfactoriamente con los fines que le son de su competencia, y para ello nos referimos a la expropiación.

Esta figura proviene del latín *ex* y *proprio* definido por Gabino Fraga "como un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad"<sup>15</sup>.

#### b) REQUISITOS.

La expropiación encuentra su fundamento constitucional en el Artículo 27 párrafo segundo de nuestra Carta Magna, el cual señala que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización".

De lo anterior podemos deducir que cuenta con dos requisitos esenciales para que esta figura se de plenamente los cuales son los que a continuación estudiaremos:

- Las causas de utilidad pública, y

---

<sup>15</sup> Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, Méx., p.p. 24.

- La Indemnización.

La expropiación por causas de utilidad pública se distingue también de las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada por razones de interés público.

Estas modalidades, constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, de tal manera que parece que el Estado, al establecerlas, está privando al propietario de una parte de su derecho, lo cual se podría ser como un acto de expropiación. Sin embargo, señala el maestro Gabino Fraga "Existen diferencias de forma y de fondo entre la modalidad y la expropiación. La modalidad constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, el régimen jurídico de la propiedad General de los Bienes en un momento y en un lugar determinados. La expropiación, por el contrario constituye una medida de carácter individual y concreto que encuentra sus efectos sobre un bien especial"<sup>16</sup>.

En la expropiación se priva a un particular de sus bienes en tanto que esto es necesario al Estado, la modalidad al derecho de propiedad solo afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstracción, en tanto que el ejercicio absoluto de aquélla puede causar un perjuicio en algún interés social cuya salvaguarda esté encomendada al Estado.

El Artículo 380 del Código Civil, señala que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, y en todo el capítulo de disposiciones generales en materia de propiedad

<sup>16</sup> *Op. Cit. de Gabino Fraga, p.p. 26 y sig.*

el mismo Código señala una serie de limitaciones y modalidades que en su conjunto integran el régimen jurídico que norma la situación general del titular del derecho de propiedad.

La Suprema Corte de Justicia establece que la expropiación no supone una extinción de los derechos del propietario sino una substitución de dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente.

El párrafo decimoquinto del artículo 27 constitucional establece que las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa correspondiente hará la declaración respectiva.

En cuanto al precio que se fije como indemnización del bien expropiado, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales, el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deméritos quedará sujeto a un juicio pericial y resolución judicial.

Las fracciones X y XIX señalan la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste a satisfacer las necesidades de núcleos de población que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios, la facultad de acudir al Gobierno Federal dentro del año siguiente a partir de la resolución respectiva que les sea pagada la indemnización correspondiente.

c) EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION.

En este procedimiento intervienen los tres poderes de la Unión en sus diferentes fases, como lo consigna la fracción VI, 2o. párrafo del artículo 27 del citado ordenamiento. Así tenemos, que el poder legislativo, tanto Federal como Local, deben intervenir para determinar las causas de utilidad pública por las cuales se procederá a la expropiación, al respecto la Constitución indica que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad Privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

En materia Federal y para el Distrito Federal, existe la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, la cual señala en su artículo 1ro. las diversas causales de utilidad pública, para que la expropiación se dé en el momento determinado para ello o se den las condiciones para el caso, no mencionaré todas las causas pero entre las que considero que nos pueden ser de utilidad para un panorama más amplio para nuestro objeto de estudio son las siguientes:

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

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

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

IV.- 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 consideraban como características notables de nuestra cultura.

Posteriormente y continuando con el procedimiento para que opere la expropiación, interviene el Poder Ejecutivo, al dictar el acuerdo correspondiente, como lo señala el artículo 27 al decir que "de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". A este respecto la Ley de Expropiación, menciona en su artículo 2o. que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación y en su caso hará la declaratoria respectiva"; que en caso de que no existiere dependencia encargada de llevarla a cabo, lo hará la Secretaría de Gobernación, como lo establece el artículo 27 en su fracción XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al indicar que "a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquéllos casos no encomendados a otra dependencia".

Para efectos, de publicación de la declaratoria de expropiación, se hará por medio del Diario Oficial de la Federación, además de notificarse



personalmente a las personas interesadas; pero deberá hacerse una segunda publicación en el mismo diario para el caso de que se ignore el domicilio de los interesados lo cual hará las veces de notificación personal, como lo indica el artículo 4o. de la Ley de Expropiación.

Sobre esta figura no opera la garantía de audiencia previa como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación al referirse al mismo "... en materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque este requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Constitución", pero si existe el recurso de revocación, el cual debe ser interpuesto por los interesados ante la dependencia que llevó a cabo el trámite, dentro de los quince días hábiles posteriores al acuerdo de expropiación.

Posteriormente opera la ejecución de la expropiación, lo que tendrá lugar después de que no se interponga el recurso de revocación dentro del término legal, o en caso de haberse interpuesto, se haya resultó en forma negativa.

Resulta de vital importancia para el tema, lo señalado en el artículo 8o. de la Ley de Expropiación, ya que este artículo contempla la ocupación inmediata de los bienes materia de la expropiación, sin que el recurso de revocación la suspenda ya que con esto se pretende satisfacer "necesidades colectivas".

El poder judicial tiene intervención por lo que respecta a la indemnización de la cosa expropiada, puesto que como lo señala el artículo 27 Constitucional y 10 de la Ley de Expropiación "el exceso de valor o demérito

que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, también tendrá participación cuando no se encuentre estipulado el valor del bien en las oficinas rentísticas".

Los bienes que pueden ser materia de expropiación son los siguientes:

- Inmuebles
- Empresas Mercantiles
- Negociaciones Industriales

Los bienes muebles en el acta de expropiación son llamados propiedad Privada, cosa expropiada, propiedad particular, objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El dinero en efectivo no se incluye entre los bienes a expropiar, ya que la expropiación de cualquier bien se hace precisamente en dinero.

Acosta Romero<sup>17</sup>, define a la indemnización como "la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal".

La oportunidad del pago por indemnización debe hacerse en forma pronta ya que no siempre se realiza con la celeridad requerida el pago del mismo, por

---

<sup>17</sup> Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", México, 1983 ed. Porrúa, p.p. 598

consiguiente trae consigo perjuicios para el patrimonio del particular afectado.

## CAPITULO II

### 2.- LA OCUPACION TEMPORAL, TOTAL O PARCIAL.

En el sentido literal o etimológico de la palabra ocupación indica que deriva de la palabra latina "capere", equivalente a coger o tomar, indicativo de la toma de posesión o apoderamiento de una cosa, sin embargo el sentido literal es un tanto ambiguo, ya que en el lenguaje vulgar de la misma palabra ocupación no tiene un sentido unívoco, pudiendo referirse ya sea a la toma de posesión en sentido amplio, ya sea al ejercicio de un cargo o profesión, o al uso o habitación de un local, etc.

Si del lenguaje vulgar pasamos al de la esfera jurídica observaremos también como es un término cuya característica es el de ser polívoco, admitiendo diversas interpretaciones; así, en la esfera del Derecho Internacional Público en tema de Ocupaciones éstas pueden ser pacíficas o bien por agresión en caso de guerra, el Derecho Administrativo se ocupa de ella estudiándola también en temas de expropiación forzosa para la construcción de obras públicas, requisitos militares, etc. y "en el Derecho Privado, no queda muy claro el ámbito exacto de las cosas o bienes sobre que la ocupación recae"<sup>18</sup>.

En materia administrativa, la ocupación, su especialidad por así llamarle; más importante consiste en que no son definitivas, si atendemos a la duración de la ocupación, cabe distinguir entre ocupación definitiva o propiamente dicha o sea una expropiación y la ocupación temporal.

<sup>18</sup> José Cerda Giménez, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, "La Ocupación", p.p. 1047.

En cuanto a las ocupaciones temporales, "contenidas en las normas administrativas, se cuestiona el verdadero concepto de tales ocupaciones, la mayoría de los autores españoles suelen considerarlas entre servidumbre públicas aunque a veces en tránsito a la expropiación forzosa"<sup>19</sup>.

Se podrá considerar como una limitación impuesta por el Derecho Público a la propiedad particular, no a modo de restricción, sino de definición, ya que no atribuyen una ventaja como las servidumbres a una persona, sino solamente la facultad de que no se exceda la propia esfera jurídica ni se afecte la de los demás.

Suelen venir comprendidas dichas ocupaciones dentro de un grupo de límites que implican una transferencia momentánea de posesión.

La ocupación temporal encuentra su fundamento legal en la Ley de Expropiación y en el Código Civil para el Distrito Federal.

El artículo 2o. de la Ley de Expropiación, dispone que en los casos de utilidad pública "previa declaración del Ejecutivo Federal se procederá a la ... ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio..." por otra parte, el artículo 836 del Código Civil señala que:

"La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

<sup>19</sup> Op. Cit. p.p. 1048.

Como podemos ver en los artículos anteriores, se autoriza la ocupación temporal; en el primero, se contempla específicamente, ya que, como lo citamos anteriormente, en el artículo 10. de la Ley de expropiación se señala específicamente como causal de utilidad pública las medidas necesarias para evitar la destrucción de elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

En el caso de los servicios públicos que presta el Estado, éste también cuenta con la figura de la ocupación temporal, además de la intervención administrativa, como por ejemplo las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica, ya que al no poderse encuadrar en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se contempló en el artículo 23 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el cual transcribimos a continuación:

"Para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen a la prestación del servicio público de energía eléctrica procederá en su caso, previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de los derechos de dominio."

La ocupación temporal al igual que la requisita son figuras totalmente parecidas, puesto que presentan características iguales por lo que a continuación haremos un estudio comparativo a fin de determinar su contenido:

- Por las voluntades que intervienen en ella:

En ambas, solo participa la voluntad del Estado y al acordar una y otra figura, invocando alguna causal de utilidad pública por la necesidad generalizada que se presenta.

- Por quien la realiza:

Las lleva a cabo el Poder Ejecutivo y los otros dos poderes sólo tienen una participación indirecta, el Legislativo con la Ley que las autoriza y Judicial al fijarse la indemnización.

- Por los que reciben el beneficio:

Los que resultan beneficiados son generalmente el Estado y los particulares.

- Por el tipo de necesidad:

Esta debe ser básica para la comunidad, puesto que a ella se va a respaldar la aplicación de la figura.

- Por el interés:

Este debe ser general para la comunidad.

- Por la contraprestación:

Siempre debe mediar indemnización para que se puedan dar, puesto que no deben sufrir pérdidas por tales razones, a los particulares a los que se les aplica.

- Por su duración:

Esta es una característica sin la cual no podría darse, esto es debe darse por cierto lapso de tiempo, ya que si no es así, implicaría una expropiación.

Este es un bosquejo general de lo que en el capítulo correspondiente del presente trabajo, relativo a la ocupación temporal como una limitación a los Derechos de propiedad, que trataremos más adelante.



## CAPITULO II

### 3.- LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE DOMINIO.

Dentro del Derecho Administrativo encontramos dos grandes rubros sobre los bienes del Dominio Público y bienes del Dominio Privado de la Federación.

El dominio o patrimonio del propio Estado es un conjunto de bienes materiales que en el modo directo o indirecto sirven a éste para realizar sus atribuciones.

En la Ley General de Bienes Nacionales el Patrimonio Nacional está dividido en:

I.- Bienes del Dominio Público de la Federación.

II.- Bienes del Dominio Privado de la Federación.

Los Bienes del Dominio Público son: Los de uso común; o sea los señalados en el artículo 27 Constitucional fracción VII en los párrafos 2o., 3o. y 4o.; los enumerados en el párrafo 3o. y 4o. del citado artículo, entre otros, el suelo del mar territorial y las aguas marítimas interiores, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los que utilice para dicho fin, los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal, los terrenos baldíos y los demás inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles, los terrenos ganados al mar, natural o artificialmente, las servidumbres cuando el predio dominante sea

de propiedad federal y que por su naturaleza sean normalmente sustituibles, etc.

Los Bienes del Dominio Privado son: La tierra y aguas no comprendidas en el artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales y que sean susceptibles a la enajenación de los particulares; bienes nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza del un culto religioso, los bienes ubicados dentro del Distrito y territorios Federales considerados por la legislación común como vacantes; los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter Federal, los demás muebles e inmuebles que por cualquier título legal adquiera la Federación.

Los bienes de Dominio Público estarán sometidos a la jurisdicción de los Poderes Federales únicamente, esto toma acción desde la fecha en que la legislatura local de la entidad otorgue su consentimiento, con la excepción de que sean bienes adquiridos por la Federación antes del 1o. de mayo de 1971 o que hayan sido nacionalizados. En el caso de que la legislatura no otorgue su consentimiento los inmuebles quedarán en la situación jurídica de los de Dominio Privado Nacional.

En la Legislación Federal se advierte que los estados no podrán cargar un impuesto en ninguno de los Bienes Públicos Nacionales, las disposiciones generales o individuales que surjan de cualquiera de sus autoridades no tendrán eficacia respecto a éstos, (artículo 5o. del citado ordenamiento).

En cuanto a la propiedad de los bienes de uso común, las leyes modernas han tomado varios criterios que se agrupan en estas dos ideas:

- 1.- Los bienes de uso común los considera como bienes sometidos al Derecho de propiedad.
- 2.- Los bienes de uso común como no cambiantes a tal derecho.

Dentro de la primera idea haciendo hincapié en todos los casos en que éste está regulado por leyes del Derecho Público se reconocen dos aspectos:

- a) El de la propiedad Privada del Estado o de los particulares.
- b) El de la propiedad Pública del Estado o de otras entidades públicas.

Dentro de la segunda idea se niega que los bienes de dominio público sean susceptibles de apropiarse, señalándose tres aspectos:

- Se afirma que ni el Estado ni los particulares tienen derecho patrimonial sobre los bienes que integran aquel dominio.
- El Estado frente a ellos desempeña el papel de fiduciario cumpliendo con la vigilancia para garantizar el uso común.
- Se niega la existencia de la propiedad como un derecho subjetivo, ya que el dominio público constituye un patrimonio relacionado con un fin de interés colectivo.

Las leyes mexicanas se sitúan en el aspecto de que los bienes de dominio público son susceptibles de apropiarse, aunque en la época de la Colonia se establecía, que los bienes de propiedad privada era necesaria la servidumbre legal para garantizar ciertos usos comunes, así como también se reportaba la servidumbre en favor de su uso común para ganados y consumo de la población.

El artículo 10. de la Ley General de Bienes Nacionales establece "los bienes inmuebles de la Federación se dividen en dos clases: bienes del Dominio Público o de uso común y Bienes de Dominio Privado"<sup>20</sup>.

En la Ley General de Bienes Nacionales se señala con mayor importancia a la propiedad de la Nación, ya que se establece en el Artículo 1ro. "el Patrimonio Nacional se compone de:

I.- Bienes del Dominio Público, considerado en el Artículo 20. dentro de éstos, a los de uso común"<sup>21</sup>.

En la clasificación de los bienes de uso común encontramos las siguientes categorías tomando en cuenta la naturaleza de los bienes.

a) Dominio Público Aéreo.- el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas ha impuesto la incorporación del espacio aéreo sobre el territorio y mares territoriales.

---

<sup>20</sup> Op. Cit. Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", p.p. 365.

<sup>21</sup> O.p. Cit. p.p. 366.

Si no existiera una limitación a este dominio y fuera reconocido como propiedad particular, sería un obstáculo para las comunicaciones aéreas, ya que solo sería posible transitar mediante permiso o renta del propietario del suelo sobre el que se está sobrevolando, por esta razón, es declarada la libertad del uso del espacio.

La Ley General de Bienes Nacionales considera el espacio aéreo Nacional dentro de los bienes de uso común, señalando que corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre territorio Nacional con la extensión y término que fije el Derecho Internacional<sup>22</sup>.

b) El dominio público marítimo.- Este se divide de la siguiente manera:

1) El mar territorial hasta una distancia de 22,224 m. tomando en cuenta la línea de la marea más baja. El mar territorial empezará desde las líneas que unan los puntos más adentrados en el mar que formen parte del Territorio Nacional.

2) El dominio de aguas marítimas inferiores.- Se considera como dominio de las aguas marítimas inferiores cuando están situadas en el interior de la línea del mar territorial (Línea divisoria).

El dominio de las playas marítimas.- Comprende las partes de la tierra que la marea cubre y descubre desde los límites señalados por la línea territorial.

---

<sup>22</sup> O.p. Cit. p.p. 366

4) La zona marítima terrestre.- Es considerada como dominio, cuando forma parte de los 20m. de ancho de tierra firme transitables, y configura a dichas playas o en su caso a las riberas de los ríos desde la desembocadura de éstos en el mar hasta 100 m. río arriba.

5) Se considera como dominio público marítimo a los diques, muelles, escolleras, malecones y otras obras que se encuentren en los puertos cuando sean de uso público, se refiere también a bahías, ensenadas y puertos.

c) El dominio público terrestre está formado por cauces de las corrientes, lagos, lagunas, riberas y zonas federales; los caminos, carreteras y puentes que formen parte de las vías de comunicación; por las presas, diques, canales, bordos y zanjas construídos para la irrigación, navegación y usos de utilidad pública; plazas, parques, paseos públicos cuya construcción y mantenimiento esté a cargo del Gobierno Federal; monumentos artísticos e históricos, monumentos arqueológicos, los cuales están a cargo del Gobierno Federal.

En cuanto a la forma de su incorporación al dominio público:

a) Los que constituyen el dominio natural.- Estos son los que por su propia naturaleza, pertenecen al dominio público.

b) Los que constituyen el dominio artificial.- Son los que pertenecen al dominio público por un mandato de ley, es muy importante señalar que éstos pueden ser retirados del uso común y por lo mismo, no se les aplica el régimen de la ley para los bienes de dominio público.

En el artículo 9o. se establece el régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad al cual quedarán sujetos los bienes de uso común, así como los bienes de dominio público.

Según Gabino Fraga, la inalienabilidad de un dominio significa que los bienes de dominio público no están sujetos a acciones reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las entidades públicas solo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados en la propia ley<sup>23</sup>.

La inalienabilidad supone la propiedad del Estado, ya que sin ésta, se podría pensar erróneamente sobre una prohibición de que los bienes fueran enajenados y en realidad sólo es posible hacerlo por quien es propietario.

La función de los bienes de dominio público es satisfacer necesidades colectivas.

La inalienabilidad de los bienes de dominio público significa que estos bienes no son susceptibles de ser transmitidos a los particulares, y que su titular siempre será el Estado mientras que éstos sean del dominio público.

El Poder Ejecutivo Federal, es el que está capacitado para declarar cuando un bien pasa a formar parte del dominio público ó bien desincorporarlo para que éste sea del dominio privado. Para esto se requiere siempre de un derecho ejecutivo que es expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, o por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

<sup>23</sup> Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", p.p.367.

Está en manos del Estado el satisfacer las necesidades colectivas, y las propiedades de éste sobre los bienes del dominio público debe sujetarse a una ley adecuada a su finalidad y sólo con las limitaciones para enajenar se impide que el Estado no cumpla con sus obligaciones.

La inalienabilidad tiene un carácter único cuando se trata de bienes que por su naturaleza se incorpora al dominio público.

En caso de que pasaran al uso común por decreto de ley su característica de inalienable se reconoce.

La ley de bienes nacionales sobre el dominio público no crea derechos reales; sino que otorga el derecho de realizar el uso, aprovechamiento y explotación de ellos, dichas leyes sólo podrán ser anuladas o alteradas por la autoridad administrativa, a menos que éste no prefiera el procedimiento judicial.

No podrá ser nula, por dolo, error o violencia una ley aún cuando el concesionario haya procedido de buena fe.

De bienes destinados al servicio público: Ya habíamos mencionado que dentro del dominio público se encuentran los bienes de uso común; pero en realidad se considera los bienes de dominio público o aquéllos que son para un servicio público, a esta clase corresponden los bienes inmuebles para uso de oficinas públicas y sus dependencias; los predios rústicos utilizados para los servicios de la Federación; inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Estados, Municipios y territorios; las que forman el patrimonio



de organismos públicos creados por la ley Federal; los adquiridos por el derecho público, con excepción de los nacionalizados; incluyéndose a los templos cuando estén legalmente abiertos al culto público.

Existe una excepción, los bienes que constituyen el patrimonio de establecimientos públicos creados por la ley federal que pueden gravarse cuando el Ejecutivo lo permita, ya que esto convenga al financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria.

Sergio Francisco de la Garza considera que dentro del dominio público hay "patrimonio de inversión", consistente en los recursos, bienes e inversiones de fondos públicos que el Estado ha destinado a organismos descentralizados y a empresas en que él participa, a los que encomienda la prestación de servicios públicos, desempeño de actividades de promoción económica o a la satisfacción de otras finalidades de interés general<sup>24</sup>.

Los bienes inmuebles son inembargables y pueden ser adquiridos por prescripción tomando en cuenta lo establecido por el Código Civil.

- A título gratuito, es decir cuando se destinen a los servicios públicos de los Estados de la Federación, Municipios o a Instituciones o Asociaciones Privadas cuya actividad sea de interés social y no con fines de lucro.

---

<sup>24</sup> Garza Sergio Francisco de la, "Derecho Financiero", p.p. 261 y sig..

- A título oneroso, es decir mediante la venta en subasta a precios que determine la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales, o fuera de subasta, pero el precio fijado por dicha Comisión o por el Ejecutivo.

En el Derecho Civil se encuentran las disposiciones en que se fijan las condiciones de los contratos que celebre la administración respecto de los bienes propios y de los derechos que el Estado tiene de los mismos, por ejemplo ninguna venta tendrá valor alguno cuando se entregue por lo menos el 25% del precio y el saldo se cubra en un plazo no mayor de 10 años. Otras condiciones que se incluyen en esta Ley son: por ejemplo que los compradores no puedan realizar ningún acto de enajenación total o parcial, ni derribar ni cambiar las construcciones sin permiso por escrito de la Secretaría del Patrimonio Nacional ahora SEDUE mientras no esté totalmente pagado el precio.

La ley declara que los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regulen el Derecho Común con la excepción de los no autorizados por la ley.

La ley se ocupa de los bienes de dominio privado los cuales se sujetan a los bienes de inventarios, estimación de su depreciación y al destino y afectación que pueda dárseles de acuerdo a las normas que fije la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy SEDUE). Esta Secretaría se encarga de la adquisición de bienes inmuebles para el servicio de las diferentes dependencias del dominio federal y la enajenación de éstos cuando por su uso o estado no sean adecuados para el servicio público.

Los bienes de dominio privado son:

- Las tierras y las aguas que sean susceptibles de enajenación a los particulares.
- Los nacionalizados que no se hubiesen contruido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, los bienes ubicados dentro del Distrito y Territorios Federales considerados por la Legislación común como vacantes.
- Los que hayan formado parte de corporaciones y organismos de carácter federal, que se extinguen.
- Los que estén al servicios de las dependencias de los Poderes de la Unión no comprendidos en los bienes públicos y los demás bienes que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.
- Los inmuebles son inembargables, estos bienes pueden ser adquiridos por los particulares por usucapión a excepción de los terrenos nacionales y cualquiera otros bienes declarados imprescriptibles.

Los bienes de dominio público por disposición de la ley son:

- Palacios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Los inmuebles destinados a Dependencias y Secretarías.

- Cualquier edificio destinado a oficina pública de la Federación.
- Predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.
- Establecimientos fabriles administrados directamente por el Gobierno Federal.
- Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios y Territorios Federales.
- Inmuebles que constituyan patrimonio de los establecimientos públicos creados por la Ley Federal.
- Cualesquiera otros adquiridos por procedimientos de Derecho Público.

Los bienes del dominio privado de la Federación son:

- Las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional que puedan ser adquiridas por particulares, que no salgan del Patrimonio Nacional.
- Los que ingresen al Patrimonio Federal por la aplicación de la fracción II del Artículo 27 Constitucional.
- Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la Ley Federal.

Los particulares pueden adquirir en propiedad bienes de dominio privado, ya sea por enajenación o por prescripción. Al adquirir bienes inmuebles por prescripción éstos quedarán regulados por las disposiciones del Código Civil Federal.

El tratamiento de los derechos reales en materia administrativa difiere de el tratamiento en derecho privado por la diversidad de regímenes jurídicos a los que están sometidos los bienes. Los bienes del Estado no pueden ser gravados en forma tal que interfieran en la realización de los propósitos de interés general de las relaciones administrativas.

La profunda transformación que se ha operado en el régimen jurídico de la propiedad en nuestro país, obliga a disponer de instituciones administrativas adecuadas a esos propósitos.

## CAPITULO II

### 4.- LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

Al expedirse la Ley de Expropiación, fue necesario fijar las causas de utilidad pública para asegurar el patrimonio de la Nación y la creación de servicios que se destinarán para satisfacer las necesidades de las comunidades, aunque al mismo tiempo se determinarán los límites a los que éstas causas pueden llegar para evitar las arbitrariedades y el abuso por parte de los organismos gubernamentales para su provecho.

Para la fijación de las causas de utilidad pública, hubo un proceso arduo en el constituyente, estableciéndose finalmente en el artículo 27 párrafo XV de la Constitución, las causas que justifican la ocupación de la propiedad privada con fines de la utilidad pública o común, al igual que también se usó la Ley de Expropiación.

Fue necesario establecer qué Poderes tienen la facultad de realizar la expropiación, esclareciendo la de causa de utilidad pública que se perseguía quedando esta facultad a cargo del Poder Ejecutivo.

#### CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA.-

La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer totalmente alguna necesidad colectiva común de la sociedad.

Fue necesario establecer las causas que son de Utilidad Pública, puesto que de otra manera el Estado, aprovechándose de estas atribuciones podría expropiar los bienes privados sin los fines de utilidad pública que se exigen para el efecto.

Para evitar este tipo de situaciones la Ley de Expropiación, en su artículo 10., determinó las causas que son de utilidad Pública para la ocupación de la propiedad privada, quedando en manos de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, la aplicación de estos ordenamientos.

El Colegio de Abogados de Argentina<sup>25</sup> señaló que en la Constitución Argentina la propiedad es inviolable, que es una garantía y solo cede ante la expropiación por causas de utilidad pública y señalándose además que si el precepto constitucional obedeciera la principio de estado de necesidad, resultaría repugnante que se permitiera la expropiación con propósitos exclusivamente de satisfacción espiritual, en tanto que no adolecería de tal vicio, si la utilidad pública fuera comprensiva de todo aquello que resultará de beneficio a la colectividad.

En la doctrina, la extensión de la acción expropiatoria se condiciona con la necesidad o con la utilidad, y a esta última se le da un alcance restringido o una amplitud comprensiva de lo que se le ha llamado la perfección social.

---

<sup>25</sup> Federación Argentina de Colegio de Abogados, "Expropiación por causa de Utilidad Pública", p.p. 259.

"El derecho de propiedad pierde su carácter absoluto y queda supeditado a las leyes que lo reglamentan, y poco a poco van aumentando las restricciones al dominio, en aras de las conveniencias colectivas"<sup>26</sup>.

Sabino Alvarez<sup>27</sup> señala que la utilidad pública radica no en el mayor saneamiento de población establecida en el lugar determinado, sino en el beneficio que con una obra se realiza a una población en general.

La utilidad pública viene siendo el argumento esencial de la expropiación, apreciando la existencia de aquellos cuando la Administración considera necesario construir una obra pública o cuando la iniciativa parte de los particulares y aunque no se lleve a cabo la construcción o explotación por cuenta de éstos, recibiendo de la administración la facultad de expropiar, por ser esta prerrogativa del Poder Público.

La determinación de las causas de utilidad pública aunque contempla varios aspectos y es muy extensa, está incluida en el sistema legal Mexicano quedando reducida a los siguientes grupos:

a) Causas que satisficará el Estado, ésto es, las causas señaladas en la Constitución como utilidad pública.

b) Causas señaladas tanto por la Federación como por las leyes locales, enmarcadas en las Leyes de Expropiación, las cuales son consideradas de utilidad pública.

---

<sup>26</sup> *Op. Cit.* p.p. 255 y sig.

<sup>27</sup> Sabino Alvarez Gedin, "Expropiación Forzosa", p.p. 24 y sig.



Con la determinación de este régimen jurídico surgen los siguientes problemas:

1.- Si el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados tienen el poder para determinar las causas de la utilidad pública.

2.- Si es adecuada la formulación de un concepto técnico genérico, de lo que debe entenderse por causa de utilidad pública.

Para dar una posible solución a los problemas enumerados anteriormente, la Suprema Corte ha resuelto que sólo habrá Utilidad Pública cuando el provecho común que se obtenga de la utilidad sea para beneficio de la comunidad; éstos es, no habrá utilidad pública cuando el bien expropiado trate de satisfacer las necesidades de un solo grupo de personas o beneficiar a un particular.

Además de esto, la Suprema Corte dictaminó que las Legislaciones tanto Federal como Local tienen el facultad para fijar las causas de Utilidad Pública, siempre y cuando éstas reúnan las características de responder a un interés general y a la competencia del orden jurídico imperante.

El artículo 10. de la Ley de Expropiación considera como causas de Utilidad Pública las siguientes:

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

El servicio público se caracteriza primordialmente por ser una actividad organizada por el Estado, la cual es realizada conforme a las Leyes y

Reglamentos vigentes con el propósito de satisfacer la forma tanto continua como uniforme de las necesidades colectivas, lo cual es el fin de su creación.

II.- Aquéllas que faciliten el tránsito urbano y suburbano en la que se incluyen la apertura, ampliación o alineamiento de calles, así como la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles.

Para poder expropiar los bienes que la utilidad pública exige, es necesario seguir el procedimiento previo, señalado por las leyes respectivas a la expropiación, por ésto, si no se sigue el procedimiento adecuado, al molestar a una persona en sus propiedades para la construcción de un camino o alguna otra construcción se violarían en su perjuicio los artículos 16 y 27 de la Constitución.

III.- La construcción de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo, como pueden ser el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje<sup>28</sup>.

Considero que al embellecer y sanear una colonia, se presenta la Utilidad Pública, pero no por ésto se puede expropiar a todos los propietarios de un determinado terreno de algún centro urbano, porque de este modo se llegaría al absurdo.

---

<sup>28</sup> "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Pax, p.p.114.

IV.- Todas aquellas cosas consideradas como características notables de nuestra cultura nacional, incluyéndose los lugares de belleza panorámica, antigüedades y objetos de arte edificios y monumentos arqueológicos e históricos.

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o transtorno interior.

Se incluye el abastecimiento de las ciudades o centro de población, de víveres o de otros artículos, considerados como necesarios.

VI.- Los medios que sean utilizados para la defensa nacional, o bien, para preservar la paz pública.

VII.- El aprovechamiento, protección y conservación de los elementos naturales que sean susceptibles de explotación.

VIII.- La justa distribución de la riqueza que esté acaparada o monopolizada y de la cual se obtengan ventajas que sean exclusivas de una o varias personas y en perjuicio de la colectividad.

IX.- Cuando se trate de una empresa, la cual represente un beneficio para la comunidad; su creación, fomento o bien su conservación, la expropiación se llevará a cabo cuando el presupuesto de la iniciativa privada no satisfaga o cumpla con los servicios requeridos.

X.- Cuando en perjuicio de la comunidad se destruyan sus elementos naturales se tomarán las medidas necesarias para evitarlo.

XI.- Cuando se trate de centros de población y de sus fuentes propias de vida para promover su mejoramiento o creación.

XII.- En todos aquellos casos previstos por las Leyes Especiales.

Las causas de utilidad pública por tanto, llegan a significar el punto principal para que el Estado pueda recurrir a la expropiación.

Con esto la sociedad queda protegida del poder estatal y para que se pueda expropiar algún bien, deberán cumplirse dos requisitos:

Primero, deberán argumentarse para qué fines se realiza el acto, éstos deben servir para satisfacer alguna necesidad del Estado o de la colectividad.

Segundo, los propietarios afectados deberán recibir una indemnización de acuerdo al valor estipulado del bien expropiado.

Así aceptando la justificación de la expropiación se considera esenciales las causas de Utilidad Pública, ya que la colectividad saldrá beneficiada al realizarse la expropiación, también habrá tranquilidad de su parte, ya que no se le podrán expropiar sus bienes si el Estado no justifica las verdaderas causas de utilidad pública.

## **CAPITULO III**

### **LA OCUPACION TEMPORAL TOTAL O PARCIAL.**

- 1.- Características.**
- 2.- Causas de procedencia.**
- 3.- Instrumento para declararla.**
- 4.- Consecuencias jurídicas de la declaración.**
- 5.- Fin de la ocupación.**

### CAPITULO III

#### 1.- CARACTERISTICAS.

De la Ocupación Temporal, total o parcial; poco o casi nada se ha escrito dentro de nuestra doctrina mexicana, por esta misma circunstancia se presta a confusión con otra figura jurídica como la expropiación, aunque el artículo 2o. de la ley de expropiación haga el señalamiento específico de una expropiación o una ocupación temporal, total o parcial; así como a la limitación de los derechos de dominio.

La ocupación temporal como su nombre lo indica, es la ocupación de un bien mueble o inmueble, sólo por un lapso de tiempo, que puede ser determinado o determinable, siendo éste su signo característico de temporalidad. Para no confundirla hay que aclarar que la ocupación no se dá solo sobre bienes materiales, ya que los servicios que presta el Estado pueden verse afectados por esta figura jurídica, caso específico el ocurrido en el año de 1988 durante el cual el entonces presidente de México mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación<sup>29</sup> declaró de utilidad pública el servicio de energía eléctrica ocupándose de inmediato las instalaciones de la empresa para no interrumpir el servicio, ya que, los trabajadores estaban en huelga y se requería que sin afectar este derecho, no se interrumpiera el servicio de energía eléctrica. Esta ocupación fue por un tiempo determinado y sólo en áreas estratégicas para evitar un deterioro de instalaciones y continuar prestando este servicio.

---

<sup>29</sup> *Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 1987, p.p. 4.*

Rafael Bielsa dice sobre la ocupación temporánea que como su nombre lo indica, que es "una limitación circunstancial, generalmente de duración breve y que por sí sola no genera derecho de retribución pecuniaria, a menos que con motivo de la ocupación se cause un daño al propietario de la cosa ocupada"<sup>30</sup>. Señala que si existe algún daño al producirse la ocupación, se estaría en aptitud de exigir una indemnización y ésta se fundaría en el daño causado a la cosa y no precisamente en la ocupación.

"La ocupación se rige por normas aplicables a las meras limitaciones, las cuales, sin embargo, a diferencia de la ocupación temporánea, son continuas o permanentes"<sup>31</sup>.

Para que la ocupación temporal pueda producir efectos como tal debe tener una causa de utilidad pública que la respalde, Bielsa menciona como ejemplos de ocupación temporánea, la labor realizada por los bomberos al atacar el fuego, el depósito de materiales por obras públicas en ciertas circunstancias, la ocupación de campos en caso de maniobras, etc.

El ejemplo del maestro Bielsa en el caso de los bomberos al atacar un incendio si en verdad existe una ocupación temporal, ésta es *sui generis* ya que no se sigue todo el procedimiento para que se realice, por lo mismo, se respalda en un caso de extrema necesidad.

---

<sup>30</sup> Bielsa Rufuel, "Ciencia de Administración", 2a. Ed., p.p. 224.

<sup>31</sup> Op. Cit. p.p. 224.

"La ocupación está limitada por la inviolabilidad del domicilio en todos los casos, o sea, que sólo puede ocuparse en los casos y formas autorizadas por leyes constitucionales y en principio por decisión judicial"<sup>32</sup>.

Aquí nos encontramos otra variante, ya que, en el derecho mexicano, la autoridad facultada puede ser el ejecutivo federal o los ejecutivos estatales, así como el Jefe del Departamento del Distrito Federal y sí podría estarse a la decisión judicial, pero esto no impediría, en principio, ocupar la propiedad o en su caso, las empresas estatales para prevenir un mal que pudiera afectar a la mayoría de los habitantes.

En el Derecho Francés al igual que en el Derecho Mexicano, se habla de la ocupación temporal como una prerrogativa de la administración en la ejecución de obras públicas. Como señala André de Laubadère "El concepto de obras públicas entraña, en beneficio de la Administración, privilegios o prerrogativas exorbitantes"<sup>33</sup>.

La ocupación temporal es una prerrogativa que tiene quien ejecuta una obra pública y que le permite ocupar temporalmente un terreno que pertenece a un particular para instalar allí la maquinaria o para sacar los materiales necesarios para su trabajo.

Todos los que ejecutan obras públicas gozan de este beneficio; tanto la administración, el concesionario y el empresario.

---

<sup>32</sup>Op. Cit. p.p. 224.

<sup>33</sup>De Laubadère André, "Manual de Derecho Administrativo", p.p. 307.



La ocupación temporal en el Derecho Francés se está delimitado conforme a los siguientes requisitos<sup>34</sup>.

- 1.- La ocupación solamente se produce después de una autorización del poder Judicial y una comprobación contradictoria del Estado.
- 2.- No puede exceder de cinco años.
- 3.- No puede hacerse en casas habitación, ni en terrenos cerrados que linden con las casas habitación.
- 4.- Implica una indemnización que regula el Tribunal Administrativo.

Rafael Bielsa señala que la ocupación con motivo de construcción de obras públicas, si es prolongada se considera servidumbre o bien una locación forzosa, figura que no existe en el derecho común privado<sup>35</sup>.

En Argentina, las leyes de expropiación no prevén estas situaciones y las leyes de requisiciones en general regulan la entrega de casos definitivamente o apartando servicios personales también de breve duración.

Señala Bielsa que "la administración pública suele aducir que su ocupación es breve, y luego sucede que se prolonga hasta convertirse en definitiva"<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> *Op. Cit.* p.p. 338.

<sup>35</sup> *Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo"* p.p. 388.

<sup>36</sup> *Op. Cit.* p.p. 389 y sigs.

Continúa diciendo: "Lo que caracteriza a la ocupación definitiva no es el *animus possidendi*, porque el sólo hecho de la ocupación originalmente breve, con un fin determinado, excluye la hipótesis de propósito de posesión pues la administración se reconoce tenedora a título precario, sino la naturaleza de los actos de disposición y la duración de ella, ésto se determina por su causa, es decir con criterio objetivo la causa deber ser legal"<sup>37</sup>.

El Derecho Argentino también señala que "cuando por razones de utilidad pública fuese necesario el uso transitorio de un bien o cosa determinada, mueble o inmueble, o de una universalidad determinada de ellas, podrá recurrirse a la ocupación temporánea"<sup>38</sup>.

En el caso de México la ocupación de la propiedad privada por parte del Estado, puede ser por diversas causas pero siempre en interés público afectando sólo momentáneamente lo exclusivo y lo absoluto, pero no lo perpetuo, resultando así una figura *sui generis* que no es muy usada en México.

---

<sup>37</sup> *Op. Cit.* p.p. 308.

<sup>38</sup> Canasi José, "Derecho Administrativo", Vol. IV Parte Especial, 1977, p.p. 601 y sigs.

### CAPITULO III

#### 2.-CAUSAS DE PROCEDENCIA.

En relación a la ocupación temporal, total o parcial el artículo 2o. de la Ley de Expropiación dispone que en los casos de utilidad pública "previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá...la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación a los derechos de dominio".

Esto es, que solo por causas de utilidad pública o causas de fuerza mayor puede proceder la ocupación de la propiedad privada, así también el artículo 836 del Código Civil establece que "la autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

El artículo 23 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, señala que "para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen a la prestación de un servicio público de energía eléctrica procederá en su caso, previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la limitación de los derechos de dominio".

Luciferdi<sup>39</sup> entiende que en el estado actual de la evolución del Derecho Público, puede prescindirse de toda investigación sobre el fundamento

<sup>39</sup> Luciferdi Roberto, "Le Prestazioni Obligatorie in Natura dei Privatille Publique", Padova, 1934, p.p. 305.

filosófico-jurídico de los deberes del ciudadano hacia la colectividad organizada en el Estado, y en particular, sobre el fundamento de los deberes de la prestación.

Estos deberes de prestación los define como obligaciones jurídicas de los particulares en cuya virtud estos están coactivamente sujetos a proveer al Estado aquéllos bienes patrimoniales y aquellas actividades personales que son necesarias para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Señala Luciferdi que esas obligaciones jurídicas son independientes de toda relación específica en las cuales el particular voluntariamente se las ha puesto a disposición del ente público.

La ocupación puede tener lugar para todos los trabajos públicos de todas las personas morales. La Ley no distingue entre trabajos de la administración pública de los trabajos efectuados por concesionarios de obra pública o concesionarios de servicios públicos. La ocupación no alcanza los terrenos cercados ni las habitaciones, debe de ser precedida de ciertas formalidades, que indiquen los inmuebles a ocupar, los trabajos que lo justifiquen, la naturaleza, duración y condiciones.

Mayer<sup>40</sup>, entiende que la propiedad de ciertos inmuebles sufre una disminución de derecho, por la creación sobre ellos, de un poder jurídico parcial del Estado, de naturaleza de derecho público, la cual es de naturaleza esencialmente real y los define el autor como un poder jurídico parcial constituido sobre un inmueble en beneficio de una empresa pública.

<sup>40</sup> Mayer, "Le Droit Administratif Allemand", p.p. 271 y sig.

De acuerdo con el artículo 27 Constitucional la regla general indica que ningún habitante de la nación puede ser privado de su propiedad.

El poder público puede privar a una persona física o moral de su propiedad por un tiempo determinado o determinable del uso y goce de su propiedad y, por lo tanto, ésta limitación en interés público debe ser impuesta por la Ley.

Toda ocupación de la propiedad privada, salvo los casos de estado de necesidad, no autorizada por la Ley es ilegítima y constituye un hecho contra derecho.

Pueden ocurrir circunstancias de tal naturaleza apremiantes, que en esencia de Ley, obliguen a la administración pública competente a autorizar la ocupación de un inmueble o inmuebles privados. En los casos de las calamidades públicas terremotos, inundaciones la ocupación inmediata puede ser necesaria para disminuir daños inminentes a la comunidad. En estos casos el estado de necesidad justifica la ocupación de la propiedad privada.

Se ha dicho con razón que estos supuestos extraordinarios, si la Ley es soberana por la voluntad de los hombres, el hecho es imperioso por la naturaleza de las cosas. Frente al peligro colectivo, grave e inminente el derecho de conservación del Estado no puede ser subestimado y es de aplicación la vieja máxima romana *Salus Reipublicae Suprema Lex*. La tutela del interés colectivo amenazado, superior a los intereses individuales exige suspender la observancia de la Ley.

Debe advertirse que el *status necessitatis* que justifica la ocupación temporánea no está constituido por la mera urgencia, aunque es un elemento que contribuye a su formación. La urgencia per se no es suficiente, ni implica estado de necesidad. El peligro grave es inminente para la colectividad es de su esencia y es este status, no general ni permanente, sino temporáneo el que debe ser conjurado sin dilaciones, obligando a la administración pública a la realización de hechos y actos en sí mismos irregulares, frente al ordenamiento jurídico, para impedir o disminuir las consecuencias inmediatas de ese peligro.

En México, la Ley General de Salud señala en los artículos 143, 181 al 184 y 402 las causas por las que se puede ocupar un bien, indicándose al respecto en el artículo 143 que "... por necesidad técnica de los programas específicos de prevención y control de enfermedades y por situaciones que pongan en peligro la salud de la población, podrán acceder al interior de todo tipo de local o casa habitación para el cumplimiento de actividades encomendadas a su responsabilidad...".

Así también en los artículos 181 al 184 se señalan las acciones extraordinarias en materia de salubridad general, indica que en casos de epidemia grave, peligro de enfermedades transmisibles o situaciones de emergencia o catástrofe, la Secretaría de Salud dictará las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, reservando que tales medidas serán sancionadas por el Presidente de la República.

### CAPITULO III

#### 3.- INSTRUMENTO PARA DECLARARLA.

Al igual que la expropiación, el seguimiento que se le dá a la ocupación temporal en la totalidad de un bien o ya sea sólo parte de éste, se siguen los mismos procedimientos que en la expropiación, esto es, intervienen el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en sus diferentes fases como lo señala el artículo 27 en su fracción IV segundo párrafo.

El poder Legislativo ya sea Federal o Local interviene para determinar las causas de utilidad pública por las cuales se procederá a la ocupación temporal de un bien o de los servicios públicos que pudieran estar en amenaza de huelga; a este respecto, constitucionalmente se indica que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

En materia Federal y para el Distrito Federal, existe la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, la cual señala en su primer artículo las diversas causales de utilidad pública, tanto de un inmueble como de la prestación de los servicios públicos.

Posteriormente interviene el poder Ejecutivo, al dictar el acuerdo correspondiente, como lo señala el artículo 27 al señalar que "de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

A este respecto, la Ley de Expropiación, menciona en el artículo 3o. que "el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de. . .ocupación temporal. . . y en su caso hará la declaratoria respectiva". Es preciso señalar que en el caso de que no existiera dependencia encargada de llevarla a cabo, lo hará la Secretaría de Gobernación como se señala en el artículo 27 fracción XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al indicar que "a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquéllos casos no encomendados a otra dependencia", aplicando esta fracción a los casos de ocupación temporal.

Para efectos de publicación de la declaratoria de la ocupación temporal ya sea total o parcial, ésta se hará por medio del Diario Oficial de la Federación, además de notificarse personalmente a las personas que resultan afectadas por este acto, pero también habrá de hacerse una segunda publicación en el mismo Diario para el caso de que se ignore el domicilio del o de los interesados lo cual hará las veces de notificación personal, como se indica en el artículo 4o. de la Ley de Expropiación.

Sobre esta materia no opera la garantía de audiencia previa como lo señala la Suprema Corte de Justicia aplicando de manera análoga la tesis referida a la expropiación, que dice "en materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 19 de la Constitución Federal, porque ese requisito no esta comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Constitución"<sup>41</sup>. Pero sí existe el recurso de

<sup>41</sup> "Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia", 1917-1965, Tesis 97, Segunda Sala, p.p. 902.



revocación, el cual debe ser interpuesto por los interesados ante la dependencia que llevó a cabo el trámite, dentro de los quince días hábiles posteriores al acuerdo de ocupación temporal.

Posteriormente opera la ejecución de la ocupación, la que tendrá lugar después de que no se interponga el recurso de revocación dentro del término legal, o en caso de haberse interpuesto, se haya resuelto en forma negativa.

Resulta de importancia vital para el tema en estudio lo señalado por el artículo 80. de la Ley de Expropiación, ya que este artículo contempla la ocupación inmediata de los bienes materiales de expropiación u ocupación temporal, sin que el recurso de revocación la suspenda, puesto que se puede aplicar dicha disposición en materia de servicios públicos, pretendiendo con esto satisfacer "necesidades colectivas".

El Poder Judicial tiene intervención en lo que respecta a la indemnización de la cosa ocupada, puesto que, como lo señala el artículo 27 Constitucional y el 10 de la Ley de Expropiación "el exceso de valor o de monto 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".

También tendrá participación cuando no se encuentre señalado el valor de los bienes ocupados en las oficinas rentísticas.

### CAPITULO III

#### 4.- CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA DECLARACION.

Como es una figura jurídica, la ocupación temporal está dentro de las limitaciones y restricciones a la propiedad privada por el sólo interés público, en los tres aspectos que caracterizan al dominio, o sea, en lo perpetuo, exclusivo y en lo absoluto, teniendo sólo vinculación con estas dos últimas por su duración temporal. De allí que siendo su signo característico esa condición, toda ocupación por el Estado de la propiedad privada, por diversas causas, pero siempre en interés público, constituye la ocupación temporal, afectando momentáneamente sólo lo exclusivo y lo absoluto del dominio pero no lo perpetuo.

La ocupación temporal, cualquiera que sea ella, no excluye los supuestos indemnizatorios en caso de que tales ocupaciones produzcan daños y perjuicios. Ello depende de la naturaleza especial que ofrece cada caso en particular. "Una cosa es la restricción que configura la ocupación temporal y otra la responsabilidad del Estado, y ello puede surgir por motivos de política sanitaria y este control puede tener variantes que pueden ir desde una simple inspección hasta la ocupación de un inmueble por un plazo más o menos largo y dentro de esto, la autoridad sanitaria puede destruir aquella parte de la propiedad que ofrece inminente peligro de contagio tratándose de objeto de uso, o de alimentación u objeto de consumo. Independientemente de otras limitaciones

impuestas a la libertad personal, como el aislamiento temprano en el período sospechoso<sup>42</sup>.

Se ha expresado que la ocupación temporal consiste en la substracción por un tiempo determinado, del *ius utendi* y del *ius fruendi* que corresponde al propietario de un bien inmueble, por motivos de interés público.

Existen dos elementos constitutivos de la ocupación temporal: el titular, sujeto de derecho, que es el ocupante, y la cosa inmueble, objeto de la ocupación.

La relación entre el ente público y el propietario de la cosa ocupada es directa e inmediata. El derecho del ocupante es un *ius in rem*. Este obtiene el *ius utendi* y el *ius fruendi* en forma directa, sin intervención del propietario, que en los derechos personales siempre es necesario.

La ocupación temporal como una limitación impuesta a la propiedad privada por interés público, presenta las formas jurídicas de la Ley o de un acto administrativo de autoridad.

Correspondiendo la primera a la ocupación temporal normal y la segunda a la impuesta por el estado de necesidad.

La ocupación temporal normal, en principio, se relaciona directamente con la ejecución de obras públicas. La Ley autoriza a la administración pública y por delegación a los concesionarios o empresarios de obras públicas a ocupar

<sup>42</sup> *Op. Cit.* p.p. 602 y sig..

temporalmente la propiedad privada para la extracción de tierra y otros materiales minerales, depositar materiales y establecer almacenes u oficinas, y para todos los usos necesarios a la ejecución de trabajos conexos a la obra pública.

La ocupación temporal por estado de necesidad es una forma excepcional, se vincula con un peligro grave e inminente para la colectividad de tanta magnitud y urgencia en conjurarlo, que no puede estar sujeto a procedimientos dilatorios, por ejemplo en caso de terremotos, incendios, etc. La autoridad administrativa lo estima discrecionalmente, sin recurso administrativo o judicial alguno para disponer por acto de autoridad la ocupación privada.

Señala Bielsa que cuando el hecho necesitado se justifica por la necesidad de realizarlo, aunque lesione un derecho de los individuos, el estado de necesidad, como fuente de derechos prevalece, pues no puede haber Constitución político-jurídica que coloque en segundo lugar la defensa de los elementos constitutivos del Estado mismo, o sea, de todos sus habitantes y el del primer lugar de cada uno de ellos.

**CAPITULO III**

**5.- FIN DE LA OCUPACION.**

Teniéndose en cuenta la legislación positiva, se puede sostener que la ocupación temporal se enfoca a la ejecución de obras públicas para cuya realización es necesario, por motivos de utilidad pública, la ocupación temporal de la propiedad privada ya sea para la extracción de materiales, depósito de los mismos, o establecimiento de oficinas y almacenes u otros usos conexos con la obra pública.

En los casos de calamidades públicas (inundaciones, terremotos, incendios o epidemias), y en general, en casos de estado de necesidad, la autoridad administrativa puede ordenar la ocupación temporal de bienes inmuebles privados para el efecto de impedir o disminuir los daños a los bienes de dominio público o del dominio privado, sean del Estado o de particulares.

Así entonces, tenemos que en todos estos supuestos, además del que hemos mencionado en materia del trabajo, cuando se trate de la ejecución de obras públicas para evidente beneficio colectivo o del estado de necesidad, el propietario o propietarios quedan afectados en el uso y goce de la cosa temporalmente, en beneficio de la administración pública, para un beneficio de la comunidad.

"En el Instituto Subexamine, el *ius utendi* y el *ius fruendi* quedan temporáneamente suspendidos por razón de interés público".

El propietario entonces, conserva el *ius abutendi* en sentido jurídico, esto es, puede enajenar o gravar la cosa ocupada, pero entendiendo bien, que está sujeta a la privación del uso y goce de la misma.

Las diferencias jurídicas explicadas entre la ocupación temporánea y las figuras de la restricción, servidumbre, requisición y expropiación, permiten la determinación de los caracteres jurídicos, siendo éstos la temporalidad y la indemnización, el primero, es su esencia; y el segundo se considera como una consecuencia por la substracción provisional del uso y goce de la propiedad.

En la temporalidad, la privación para el propietario de la cosa ocupada del *ius utendi* y del *ius fruendi* y de la misma en beneficio de la administración pública, en caso alguno puede ser definitiva. Es carácter esencial en este tema de estudio la temporalidad de esa privación. En todos los supuestos, normales o excepcionales, esa ocupación debe ser limitada en el tiempo. Es su signo distintivo que se diferencia la ocupación temporánea de otras figuras jurídicas que son definitivas como la expropiación.

Se debe tener presente que esto sólo ocurre por tratarse de un interés público, comprendiéndose que su vida jurídica se extingue una vez cumplidos los fines administrativos que lo han determinado: cesa la causa, cesa el efecto. "El término o duración de la ocupación puede ser legal, esto es, expresamente establecido por la ley"<sup>43</sup>, o quedar al arbitrio de la autoridad administrativa competente cuando la ocupación es impuesta por estado de necesidad.

---

<sup>43</sup> Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", p.p. 134.

En esta hipótesis el tiempo de la ocupación es indeterminado, pero determinable en función de las circunstancias.

En cuanto a la indemnización, la ocupación temporal importa para el propietario un verdadero sacrificio, no es un debilitamiento o tolerancia en uso o goce de la propiedad, sino un desmembramiento del mismo por un tiempo determinado o determinable. La substracción del *ius utendi* y del *ius fruendi*, aunque en forma provisional, afecta el carácter incolume de la propiedad. Su valor económico queda disminuido. En el Estado moderno, sujeto a un régimen de derecho, el uso y goce de la propiedad está garantizado por el ordenamiento jurídico constitucional, y ese uso y goce debe ser conforme a la leyes que reglamenten su ejercicio.

La ocupación temporal altera en forma transitoria el estado de propiedad, y aunque el ocupante no la posee *animo domini*, es incuestionable que el titular sufre una pequeña especie de expropiación de uso y goce de la cosa en forma temporal. Este sacrificio implica la ocupación en función del interés público, por lo que el daño económico que debe soportar el propietario, debería tener su justa compensación con el pago de la correspondiente indemnización.

El estado de necesidad, es una situación de peligro actual de los intereses protegidos por el derecho, en la cual no queda otro remedio que la violación de los intereses de otro, jurídicamente protegidos<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Franz Von Liszt, "Tratado de Derecho Penal", Trad. Madrid, Esp. 1927, Tomo II, Traducción de Quinzanilla Saldaña, p.p. 34.

Bielsa dice "el estado de necesidad supone, para el derecho, la situación de dos sujetos con derechos que no deben lesionarse, pero que si no actuara la voluntad de uno de los dos sujetos se lesionaría un derecho, no más legal pero sí más justo. Es decir, que si una norma de derecho protege al individuo que en el estado de necesidad viola otra norma en defensa de su persona o bienes, ese estado de necesidad es fuente de derechos (*necessitas ius constituit*), y por eso se le reconoce como motivo de exención de responsabilidad para el autor de la transgresión".

La Administración Pública, en defensa del interés colectivo, no puede detener su acción en caso de urgencia, ni vacilar ante el derecho de los particulares. Pero esto no significa que pueda lesionarlos sin compensación.

Entiende Bielsa que el estado de necesidad como justificación jurídica de la acción del Estado sobre la integridad personal del individuo ó de su patrimonio, tiene caracteres especiales que lo diferencian netamente del estado de necesidad en el derecho penal y en el derecho administrativo. "La cuestión en el derecho público positivo se coloca en los siguientes términos: La constitución, ante todo, y las leyes protegen por declaraciones y garantías individuales y colectivas, los atributos de la personalidad, su libertad, su honor, su propiedad, su integridad física y moral. Pero el deber de asegurar el bienestar general, la seguridad colectiva, la salud y la moral públicas, es deber esencial del Estado"<sup>45</sup>.

Merkl formula las siguientes observaciones "el derecho de necesidad del Estado es . . . una válvula de escape que la ciencia jurídica reconoce a la

<sup>45</sup> *Op. Cit. Bielsa Rafael p.p. 60 y sigs.*



Es verdad que se añaden elementos restrictivos, para evitar un uso demasiado fácil de este recurso, reconociéndose ese derecho solamente en casos de necesidad en los que no hay espacio, o por falta de tiempo para dictar leyes, o en los que la salud pública exige imperativamente la ruptura de los límites jurídicos; pero estas fórmulas nada cambian en el hecho de que la teoría administrativa acepta competencia y el derecho de la administración para violar límites jurídicos.

Es claro entonces que toda ocupación que se realice a la propiedad privada por parte de una autoridad administrativa, salvo los casos de estado de necesidad, no está autorizada por la ley, por lo mismo es ilegítima y constituye un hecho contrario al Derecho.

## CONCLUSIONES

- 1.- En la historia del hombre, éste necesitó apoderarse de ciertos bienes para satisfacer sus necesidades y las de la sociedad en que se desenvolvía, dando origen con esto al nacimiento de la propiedad, exigiendo el respeto de ésta por parte de los otros miembros.
- 2.- En el Derecho Romano, la propiedad nunca fue absoluta, ya que desde las Doce Tablas existían medidas para restringirla, ya sea como las servidumbres prediales, para que no se obstaculizaran los fundos que se encontraran en partes superiores, existiendo también expropiaciones y demoliciones por causas de utilidad pública.
- 3.- El concepto moderno de propiedad no considera ésta como absoluta, ni perpetua, ni exclusiva; ya que el dueño titular de un bien puede estar afectado en sus propiedades total o parcialmente y en forma temporal por parte de la autoridad, ya sea local o federal y no por este hecho deja de ser dueño. El Derecho de propiedad está sujeto a accidentes y modificaciones, o sea modalidades, así como a las limitaciones y, por lo mismo, no existe una propiedad absoluta.
- 4.- En México, el Derecho de propiedad se encuentra regulado en orden de importancia por la Constitución, por el Código Civil y la Ley General de Bienes Nacionales, así como la Ley Agraria y la Ley de Expropiación principalmente.

5.- La expropiación es una de las figuras más importantes y más conocidas. Es un medio por el cual, el Estado se apropia de una propiedad particular indemnizando al afectado, respondiendo, así a un llamado de la sociedad por ser para una causa de utilidad pública.

6.- Las causas de utilidad pública son un factor importante para poder llevar a cabo cualquier acto de poder público, ya sea para expropiar, ocupar o limitar los derechos de dominio de un bien. Estas causas de utilidad pública deben satisfacer necesariamente las demandas de un núcleo de población, es decir, debe existir un beneficio colectivo para que sea válida la aplicación de estas figuras jurídicas.

7.- La ocupación temporal es una limitación al derecho de propiedad, ésta generalmente se realiza por un lapso de tiempo que puede ser determinado o determinable, y que por sí sola no genera retribución pecunaria, a menos que, con motivo de la ocupación se cause un daño al propietario del bien ocupado y debe existir una causa de utilidad pública para que produzca efectos jurídicos.

8.- El procedimiento que se sigue para declarar la ocupación temporal es el mismo que para la expropiación, con la diferencia que existe un plazo determinado o determinable. También puede darse indemnización al afectado por una ocupación temporal, con fundamento en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley de Expropiación.

9.- En materia laboral se usa la ocupación temporal, en relación a la prestación de ciertos servicios públicos que no pueden interrumpirse por

ser indispensables para la sociedad. La ocupación temporal se da en caso de huelga y sólo en áreas estratégicas para evitar el deterioro de instalaciones que puedan afectar de una manera grave al servicio.

10.- En materia de salubridad, sin mencionar específicamente el concepto de ocupación temporal, ésta se permite en caso de epidemias y catástrofes naturales que puedan implicar un inminente peligro para la salud de la población. En la Ley General de Salud se establece que se pueden ocupar los inmuebles necesarios para tener un libre acceso a los sistemas de seguridad en materia de salud.

11.- No es necesario que exista un caso de extrema urgencia o estado de necesidad para que pueda operar la ocupación temporal, aunque sí es un elemento importante que contribuye a la formación de ésta.

12.- Es importante saber de la existencia y conocer la diferencia entre la expropiación y la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, para evitar con esto injusticias al expropiar un bien, pudiéndose únicamente ocuparlo temporalmente, ya sea en su totalidad o parcialmente, satisfaciendo el interés colectivo.

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

Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa S.A., 1985.

André de Laubaderé, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Temis Librería, Bogotá, Colombia, 1984, Trad. de Jesús Villamizar Herrera Edición Francesa, 1978.

Borrachero Miguel, "El Anímus" en la Ocupación Civil, Revista de Derecho Privado, Noviembre de 1957, Madrid, España.

Burgoa Orhuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, México, Ed. Porrúa S.A., 1989.

Bleisa Rafael, Derecho Administrativo, Argentina, Ed. La Ley Buenos Aires, 1975.  
Ciencia de la Administración, 2a. Edición, Ed. Roque De Palma Editor Bs. As. Argentina.

El Estado de necesidad con particular referencia del derecho constitucional y al derecho administrativo, Ed. La Ley, 1a. Edición Bs. As. Argentina, 1976.

Canassi José, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa S.A., 1986.

Cerda Giménez José, "La Ocupación", Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, Año XLVII, No. 486, Sep.-Oct. de 1971, Madrid, España.

Cornejo Mariano H., Sociología General, Tomo II, México, Ed. Porrúa S.A., 1934.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1987.

Federación Argentina de Colegio de Abogados ( Instituto Argentino de Estudios Legislativos ), "Expropiación por Causa de Utilidad Pública", Cía. Impresora Argentina S.A., 1939.

Fernández del Castillo Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, México, Cía. Editora de Revistas, 1939.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa S.A., 1987.

Fragola Giuseppe, Teoria delle Limitazioni Administrative de Propieta, Italia, Sicieta Editrice Libraum, 1910.

García Oviedo Carlos y Martínez Useros Enrique, Derecho Administrativo, Madrid, Ed. E.I.S.A., 1968.

Garza Sergio Francisco de la, Derecho Financiero, 14a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1986.

Jellineck, Teoría General del Estado, Trad. de la 2a. Ed. Alemana por Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Ed. Albatros, 1943.

Joze Gastón, Principios Generales de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, 1949.

Landerreche Obregón, Las Modalidades a la Propiedad Privada, México, Ed. Jus Vol. V, No. 25, 1940.

Latour Brotons Juan, "La Ocupación", Revista de Derecho Privado, Marzo de 1957, Madrid, España.

Marienhoff Ernesto, Tratado de Derecho Administrativo, Argentina, Ed. Abeledo, 1966.

Mouchet Carlos, "Ocupación del Dominio Público Municipal con Instalaciones de las Empresas Ferroviarias", Revista de Derecho Administrativo Municipal, Nos. 201 - 202, Nov.-Dic. de 1946, Buenos Aires, Argentina.

Ochoa Restrepo Guillermo, "La Ocupación", Estudios de Derecho, Vol. XXIII, No. 66, Sep. de 1964, Medellín, Colombia.

Planiol, Tratado Elemental de Derecho Civil, T.I. 9a. Ed. francesa, París 1922.

BIBLIOGRAFIA

Planiol, Tratado Elemental de Derecho Romano, Ed. Castellana 1940.

Rabasa Emilio, El Juicio Constitucional El Artículo 14, México.

Sabino Alvarez Gedín, Expropiación, Forzosa su Concepto Jurídico, Madrid, Ed. Reus S.A., 1928.

Sayagues Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Ed. Montevideo, 1974.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa S.A., 1985.

Vedel Georges, Derecho Administrativo, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1976.

Villegas Basavilbaso Benjamín, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951.

#### Leyes y Jurisprudencia

Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de Febrero de 1987.

Acuerdo por el que se declara de utilidad pública la conservación y explotación de los servicios de energía eléctrica que corresponde proporcionar a las empresas a que se refieren los considerandos de este acuerdo, así como, tomar todas las medidas necesarias para evitar transtornos en la prestación de los mismos. Tomo CD1, No. 20., México D.F.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 9de Abril de 1987. Acuerdo por el que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, requisa todos los bienes de la empresa denominada Teléfonos de México, S.A. de C.V., Tomo CC, No. 35, México D.F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el D.F. en materia común y para toda la República Mexicana en materia federal.

Ley de Expropiación.

Ley General de Salud.

Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica.

Jurisprudencia de la S.C.J.N., 1917-1965, Tesis 97, 2a. Sala., p.p. 902.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**BIBLIOGRAFIA**