



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
A R A G O N

LA EXPROPIACION A LA LUZ DE LA  
CONSTITUCION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIA ISABEL FAJARDO MORENO



**ENEP**  
ARAGON

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

SAN JUAN DE ARAGON EDO, DE MEX.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## LA EXPROPIACION A LA LUZ DE LA CONSTITUCION

I N D I C E .....	1
INTRODUCCION .....	3
CAPITULO I	
ANALISIS DE LA EXPROPIACION .....	5
A) Fundamento Constitucional .....	6
B) Estudio de la Ley de Expropiación .....	8
C) Concepto de Expropiación .....	15
Antecedentes de la Expropiación .....	21
Elementos de la Expropiación .....	25
D) Requisitos para poder expropiar .....	31
CAPITULO II	
DE LOS BIENES .....	32
A) Concepto de propiedad .....	33
B) La propiedad de la Nación .....	39
C) Propiedad de los particulares .....	52
D) Tipos de bienes .....	56

### CAPITULO III

LA EXPROPIACION DE BIENES DE LOS PARTICULARES .....	61
A) Causas .....	62
B) Procedimiento Expropiatorio .....	67
C) Recurso Administrativo .....	76
D) La Indemnizacion .....	80
Pago de la Indemnización .....	85

### CAPITULO IV

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA DE EXPROPIACION .....	90
A) Por falta de cumplimiento a los requisitos formales .....	91
B) Criterio de las Autoridades de Control Constitucional en materia de Expropiación .....	95
CONCLUSIONES .....	101
BIBLIOGRAFIA .....	106

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

Varias ideas han proliferado en la mente de la sustentante. En el transcurso de mis actividades laborales dentro de la Administración Pública, así como también en el aprendizaje del Derecho en mi querida Escuela, en la cual sustentaré el último peñaño de mi carrera, para iniciar otra de responsabilidad profesional total.

Para que acceda a tan importante momento, como lo es mi examen profesional, consideré adecuado exponer las ideas que tengo sobre cuestiones jurídicas muy importantes como lo son la propiedad y la expropiación. ¿Por qué la propiedad? en primer lugar, y luego la expropiación, que es el tema de este trabajo que pongo a consideración de este Sínodo.

Porque las enseñanzas del Derecho nos consignan que la propiedad del individuo es un atributo inherente a la naturaleza humana, como lo es también el derecho al nombre o al domicilio, y que de acuerdo al Derecho Romano la propiedad es el uso, disfrute y abuso de un bien y con estos principios, cuando se impide a una persona gozar de sus bienes por una expropiación, para beneficio y satisfacción de las necesidades colectivas, se nos presenta el hecho de que la propiedad es el primer objetivo de la expropiación

para que el Estado dé satisfacción a una necesidad social por cau  
sa de utilidad pública.

Estas ideas aunadas a mi labor cotidiana de control y admi-  
nistración de bienes para utilizarlos como vías generales de comu  
nicación, me han permitido introducirme a un estudio mayor y pre-  
sentar como tesis en mi examen final.

Los temas a tratar en adelante, además de su fundamentación  
Constitucional, el estudio de la Ley de Expropiación, su concepto  
y sus requisitos, conjuntamente a la determinación de la propie -  
dad y las causas y procedimiento que implican su expropiación y,-  
finalmente el análisis jurisprudencial de nuestro más Alto Tribu-  
nal, me permiten llegar a una conclusión y proponer, aunque sea -  
un solo grano de arena, algo que permita dar fluidez y claridad -  
a este procedimiento legal que nunca dejará de tener vigencia.

**CAPITULO I**  
**ANALISIS DE LA EXPROPIACION**

## A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Antes de iniciar nuestro trabajo respecto a la expropiación, es necesario remitirnos al fundamento constitucional de la misma. Es por eso que hacemos mención a nuestra Constitución Política, porque es primordialmente una norma, la de mayor jerarquía, la suprema, la norma por la cual se crean y delimitan todas las normas de origen jurídico.

Como ya sabemos la Ley Suprema se divide en dos partes, la parte Dogmática y la parte Orgánica. Nos referiremos a la parte Dogmática la que en sus primeros 29 artículos consagra las Garantías Individuales que protegen el más alto rango jurídico constitucional, de los derechos del hombre y del ciudadano.

Las Garantías Individuales se establecieron en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", en el año de 1789, con motivo de la Revolución Francesa, ya que son derechos naturales, universales, irrenunciables, inalienables e imprescriptibles.

En México, la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, clasifica las Garantías Individuales en Garantías de Igualdad, de Seguridad, de Propiedad y de Libertad.

Las Garantías Individuales se encuentran clasificadas dentro de las llamadas normas bilaterales, en virtud de que si bien establecen derechos o facultades también imponen determinadas obligaciones para ser disfrutadas y el cumplimiento de requisitos para



ejercitarlas. Ahora bien, independientemente de que las mismas - - sean normas bilaterales, las Garantías Individuales se clasifican - en Garantías de Igualdad, de Libertad, de Propiedad y de Seguridad Jurídica.

Las Garantías de Propiedad se instituyen en el artículo 27 de la Constitución Federal, el artículo en comento consagra la propiedad privada. El párrafo primero del mismo artículo, establece - que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de - - ellas a los particulares creando la propiedad privada".

Es en las Garantías de Propiedad donde vamos a aplicar el concepto de expropiación. Ahora bien en la legislación positiva mexicana existe una ley, la cual regula a la expropiación y la Ley en cita, tiene su base en lo que dispone el párrafo segundo del - - artículo 27 de la Ley Federal que a la letra dice: "Las expropiaciones sólo podrán efectuarse por causa de utilidad pública y - - mediante indemnización".

El dispositivo constitucional que antecede, da sustento a la Ley de Expropiación del 26 de noviembre de 1936. Dicha Ley de Expropiación es de carácter federal en los casos que se tienda a - - alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; en toda la República Mexicana.

## B) ESTUDIO DE LA LEY DE EXPROPIACION.

El artículo 133 de nuestra Carta Fundamental establece: - -  
" Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, será ley Suprema de toda la Unión".

De la lectura del artículo transcrito, se desprende que ninguna ley puede contener aspecto alguno que contradiga a la Constitución Federal y que las leyes que estén conforme a ella, toman su validez precisamente por dicha concordancia.

Cuando hablamos de las leyes federales, debemos entender - aquellas que se derivan de algún artículo de la Constitución y - emanan del Congreso de la Unión, éstas reglamentan al detalle la materia a que se refiere el Resolutivo de la propia Constitución. En cuanto al tema de nuestro estudio, el artículo 27 de la Ley - Suprema a la letra dice: " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización ".

La Ley de Expropiación, como lo manifestamos con antelación, es la que regula lo establecido en el artículo 27 constitucional, que nos da la pauta para llevar a cabo el procedimiento de la misma; considerando conveniente mencionar que dicha ley consta de - 21 artículos que son los siguientes:

ART. 1o. Se consideran de utilidad pública:

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las -  
poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, -  
parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construccion  
es de oficinas para el gobierno Federal y cualquiera obra destin-  
nada a prestar servicios de beneficio colectivo".

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, -  
de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monument  
os arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran-  
como características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de -  
guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades  
o centros de población, de víveres o de otros artículos de consum  
o necesario, y los procedimientos empleados para combatir o imped  
ir la propagación de epidemias, epizootias, plagas, inundacion  
es u otras calamidades públicas;

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

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

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

ART. 3o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o Gobierno de los Territorios correspondiente, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

ART. 4o.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación.

ART. 5o.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

ART. 6o.- El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

ART. 7o.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o., o en su caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

ART. 8o.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del Artículo 1o. de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto-

de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

ART. 9o.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre la ocupación temporal o limitación de dominio.

ART. 10.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a su resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

ART. 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren, será designado por el juez.

ART. 12.- Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

ART. 13.- En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

ART. 14.- Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlos y los del tercero por ambas.

ART. 15.- El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

ART. 16.- Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo-

que estime procedente.

ART. 17.- Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el juez.

ART. 18.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos; y a resolución judicial, en caso de limitación de dominio.

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

Quando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

ART. 20.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

ART. 21.- Esta ley es de carácter federal en los casos en que tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio en toda la República Mexicana.



### C) CONCEPTO DE EXPROPIACION.

Para continuar con nuestro estudio sobre qué se entiende por expropiación, consideramos hacer algunas observaciones. El Estado al necesitar bienes de propiedad privada que no puede obtenerlos por medios contractuales, lo hace a través de ciertos actos llevados a cabo en forma unilateral, como son: la requisición, confiscación, decomiso y la expropiación.

Es frecuente que el Gobierno Federal no cuente con la totalidad de los bienes inmuebles necesarios, dentro de su patrimonio; bienes que forman parte de la propiedad privada y que no se puede adquirir en forma voluntaria, a través de arreglos contractuales con los dueños.

La carencia de bienes muebles e inmuebles afecta, no sólo el cumplimiento de las atribuciones del Estado, sino también la prestación de los servicios públicos para satisfacer necesidades de la colectividad; ahora bien, a fin de evitar los perjuicios antes citados, ha sido plenamente reconocida en nuestra legislación la institución de la expropiación, por causa de utilidad pública, por medio de la cual el Estado puede unilateralmente adquirir esos bienes.

El principio de expropiación aparece afirmado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Como excepción a la inviolabilidad de la propiedad privada, era necesario la existencia de una necesidad pública legalmente conside-

rada, la justa indemnización y el pago de la misma.

Desde la época en que el hombre conoció la propiedad privada y ésta era reconocida por el Estado, fue cuando esta institución jurídica es conocida y aplicada; ya que al presentársele al Estado determinadas necesidades que le eran imprescindibles satisfacer, lógico es suponer que el mismo Estado tenía que valerse de resoluciones unilaterales para poder obtener bienes que perteneciendo a particulares eran necesarios para satisfacer a la colectividad. Es así como nace la expropiación por causa de utilidad pública.

La etimología de la palabra expropiación responde al concepto de transmisión de propiedad privada para convertirse en propiedad pública, técnicamente hablando; para en esos casos que concreta la ley, puede continuar teniendo la consideración privada aunque sea la administración Pública.

La palabra expropiación procede del prefijo latino EX, que significa: a fuera, salir fuera, sacar hacia fuera y del sustantivo PROPRIETAS, PROPRIETATIS, que equivale a propiedad.

Ambas palabras, al juntarlas significarían salir de la propiedad privada. Luego entonces expropiar equivale a salir de la propiedad privada, convirtiéndose en propiedad pública.

En otras palabras y como lo señala el maestro Gabino Fraga: -  
" La expropiación es 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 indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". ( 1 )

En este enunciado, existe una compra-venta forzosa ya que el propietario se ve obligado a que su patrimonio sea reducido, así como el Estado se obliga a cubrir el pago por la privación de su propiedad.

Existen tantas definiciones del concepto de expropiación, como autores que tratan este tema. Así el ilustre doctor Andrés Serra Rojas, al hablar de expropiación indica: "Es un procedimiento administrativo de Derecho público, en virtud del cual el Estado, en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor, para la adquisición forzosa o traspaso de un bien por causa de utilidad pública y mediante una justa indemnización". ( 2 )

Al igual que la definición que antecede, el poder de quitar la propiedad privada cuando el interés público lo exige, es un derecho de superioridad del Estado.

( 1 ) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, 12a. ed., - Edit. Porrúa, 1987, pág. 414.

( 2 ) SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo, México, 9a.ed. Edit. Porrúa, 1987, pág. 324.

Por su parte Enrique Pérez de León, afirma: "La expropiación es un acto unilateral del Estado, por virtud del cual en - - ejercicio de su soberanía, sustrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a éstos ciertas modalidades por causa de utilidad pública y mediante una justa indemnización". ( 3 )

La expropiación aunque sea un acto unilateral por parte del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa, por tal causa - - dicho acto no es gratuito, sino oneroso. El Estado al expropiar - un bien tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación.

El maestro Manuel Acosta Romero, nos dice: "La expropiación por causa de utilidad pública, es un acto jurídico de Derecho - - público, por medio del cual el Estado impone al particular la -- transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización, por causa de - esa transferencia". ( 4 )

Los juristas que anteceden al hacer su declaración del tema que nos ocupa, coinciden en que al particular o sea al propietario del inmueble expropiado, se le priva del mismo para que se - lleve a cabo la causa de utilidad pública en beneficio de la colectividad.

( 3 ) PEREZ, de León Enrique, Notas de Derecho Constitucional y - Administrativo, México, 2a. ed., 1973, pág. 165

( 4 ) ACOSTA, Romero Manuel. Teoría General de Derecho Administrativo, México, 5a. ed., Edit. Porrúa, 1983, pág. 591.

La expropiación etimológicamente hablando, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone por lo mismo un acto de autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y además la falta del consentimiento del dueño que la sufre, como acto de autoridad que lesiona un derecho privado tan respetable - que es el de la propiedad.

Nuestra Carta Magna en su artículo 27, párrafo segundo nos indica: "...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...". Por eso hay que tener siempre presente el doble carácter de esa disposición; que atribuye una facultad al Estado, la que está restringida por esas condiciones cuyo cumplimiento es indispensable para que la expropiación proceda.

El Estado en su acción de expropiar, ha ocasionado que, por expropiación en su sentido actual, se entienda restrictivamente el acto por el cual el mismo, por medio de sus Dependencias del Ejecutivo, autorizadas al efecto por ley, se priva a un particular de su propiedad, por una causa de utilidad pública y siempre a cambio de la indemnización respectiva, y el mismo puede hacerla o no efectiva.

La expropiación se entiende como una composición de factores y no un conflicto entre derechos públicos y privados; es una armonización de ambos, de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas sin lesionar otra necesidad pública.

Nosotros manifestamos respecto a la expropiación: "Que es - desposeer de una cosa, o sea de un inmueble a su propietario, - siempre que al mismo se le cubra la indemnización respectiva, la expropiación la lleva a cabo legalmente el Estado a través de la Dependencia Gubernamental que haya declarado la causa de utilidad pública que se pretenda efectuar".

A mayor abundamiento, la expropiación no es una institución de Derecho privado semejante a la compra-venta, sino de Derecho público, dado lo imperativo y el interés público, que es la causa por la cual se lleva a cabo la expropiación.

Ahora bien, la multicitada expropiación la entendemos como la privación coactiva de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos, la que es decretada por el Ejecutivo Federal, esto es, a favor del Gobierno Federal, por razón de interés público y mediante la correspondiente indemnización.

En virtud de la copiosa bibliografía jurídica que existe en torno a la institución de la expropiación por causa de utilidad pública, sostenemos que la misma, es un acto de la Administración del Estado, o de quienes legitimamente le represente, de obligar al dueño de una o varias propiedades a afectarlas por exigirlo - la causa de utilidad pública.

## ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION.

Encontramos diversos antecedentes de esta figura jurídica en el devenir histórico. En Roma la expropiación fue conocida y practicada para los grandes monumentos, la construcción de caminos que atravesaban el Imperio, los acueductos, las fortalezas, etcétera, los que tenía que hacerse necesariamente y en la mayoría de los casos, sobre propiedades de ciudadanos romanos.

Es el Derecho romano, fuertemente impregnado de individualismo, el que ha proclamado las tres virtudes clásicas del derecho del dominio de los bienes corporales: absoluto, perpetuo y exclusivo.

En el Código de Teodosiano, se estableció la enajenación de las fincas de la iglesia, cuando el interés público lo reclamara, si bien el pago de lo expropiado no se hallaba sujeto a regla alguna, sino quedaba relegado al arbitrio discrecional del Emperador.

En el Derecho español antiguo, existían reglas de legislación hispánica. El Emperador que simbolizaba entonces el orden público y la soberanía del reino, gozaba así de un auténtico derecho de expropiación, si bien sujeto a un trueque o a una indemnización monetaria.

La Novísima Recopilación contiene, asimismo, preceptos relativos a nuestro tema y se mencionan disposiciones decretadas por Carlos I, Carlos IV, Felipe V y Fernando VI, que regulaban casos

de expropiación.

Recordemos que carlos IV, fue el primer monarca español que ordenó la apreciación pericial, siendo éste el más inmediato antecedente de la Ley Orgánica de Expropiación Forzosa, dictada el 17- de julio de 1836, durante la Regencia de María Cristina.

En la Edad Media, encontramos al señor Feudal que era el - - propietario que hacía cambiar el régimen jurídico a su antojo, - - representaba no obstante a la propiedad privada, salvo motivos de imperiosa necesidad. Esto confirma de una forma clara y precisa en lo que se refiere a los bienes de la iglesia, la que no permitía - ser despojada de sus propiedades, sólo mediante el pago previo y - siempre que se tratara de alguna utilidad pública.

A medida que el tiempo transcurría, la institución de la - - expropiación fue tomando más fuerza y estableciendo nuevos requisitos; así en el Siglo XVI, sólo se legitimaba con la preexistencia - de una necesidad pública y con la indemnización correspondiente - del valor del bien expropiado.



## LA EXPROPIACION EN EL DERECHO FRANCES.

En el siglo XVII, con la aparición y desarrollo del Estado-liberal, se confirma el derecho inviolable de la propiedad, La Declaración de los Derechos Naturales que nos aporta la Escuela Naturalista Francesa, establece: "Que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, y en su artículo 17 señala: - - "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella a no ser, cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exige de un modo evidente bajo la condición de una justa y previa indemnización".

En el año de 1792, se declara que las personas y las propiedades están bajo la salvaguardia de la Nación. En esta época eran necesarias tres condiciones para aceptar la expropiación.

- 1.- Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada.
- 2.- Una justa indemnización, y
- 3.- El previo pago de la misma.

La Declaración de los Derechos del Hombre, que conmovió las naciones de esta época en donde se consideraba el respeto casi sagrado a la propiedad, consignado en el artículo 17 de esta Declaración, señala el caso único en el que el particular podía ser privado de su propiedad, en vista de que así lo exigiera la necesidad pública y siempre previa indemnización. Considerándose que éste ha sido el primer precepto que ha protegido de una mane-

ra expresa la propiedad privada contra el poder público.

En la Ley de 1841, el Derecho francés, establece definitivamente las reglas de la expropiación, quedando así la Ley francesa: "La expropiación por causa de utilidad pública se aplica solamente a la propiedad inmueble, existan o no edificios, pertenezcan a particulares o al dominio privado de personas administrativas y estén o no afectadas de inalienabilidad".

La sentencia de expropiación hace desaparecer el derecho de propiedad del expropiado, sustituyendo el derecho a la indemnización. Conforme a la ley de este país, las reglas para determinar la indemnización corresponden al Derecho administrativo.

En el Código Francés de 1848, en su artículo 545, al hablar de la expropiación nos amplía el concepto a los casos de utilidad pública, en este Código surge el problema entre la necesidad y la utilidad pública.

Las leyes posteriores hacen parciales modificaciones a la Ley de 1848, hasta llegar a la Ley de 1935, en donde la expropiación debe hacerse solamente por causa de utilidad pública, mediante la declaración hecha por ley, decreto o decisión administrativa según los casos, siendo operada por el Presidente del Tribunal, -- este instrumento legislativo tiene la finalidad esencial de reaccionar tanto contra la lentitud del procedimiento como contra las indemnizaciones excesivas concedidas a la parte expropiada.

En las últimas leyes francesas sobre expropiación se advierte la preocupación de los legisladores, al substituir el concepto de necesidad pública por el de utilidad pública, con esto se ve que los códigos del siglo XX, pretenden que la propiedad o el dominio privado, debe seguir asistido de la trilogía de carácter absoluto, perpétuo y exclusivo, legado del Derecho romano.

#### ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN.

La mayoría de los tratadistas coinciden en que los principales elementos de la expropiación son los que a continuación se mencionan:

- 1.- Calificación legislativa de las causas de utilidad pública.
- 2.- La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento expropiatorio; esta acción en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado.
- 3.- La segunda fase del procedimiento se inicia con el Decreto expropiatorio, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. El Decreto que se indica deberá notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.
- 4.- Mediante requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización y a la falta de este --

elemento, convierte a la expropiación en otra figura jurídica que es la confiscación.

El maestro Andrés Serra Rojas, al hablar de los elementos de la expropiación nos manifiesta: "... Que la Administración Pública podría adquirir por medios jurídicos normales, bienes como una compra-venta, en que el propietario y el Estado discuten libremente sus condiciones; pero lo que existe es la idea de la venta forzosa..." ( 5 )

Para estos casos, el Derecho administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación por causa de utilidad pública. Ahora bien desde la antigüedad se ha reconocido este derecho de expropiar como un acto de soberanía por parte del Estado.

A mayor abundamiento, el jurista Serra Rojas divide a los elementos del tema de nuestro estudio en elementos de fondo y elementos procesales, los que se mencionan a continuación:

#### ELEMENTOS DE FONDO

- 1.- Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad.
- 2.- La doctrina francesa se refiere a inmuebles, y la legislación mexicana habla tanto de inmuebles como de muebles.

( 5 ) Ob. cit. pág. 18.

- 3.- Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario, la declaración de expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario.
- 4.- La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública, ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien;
- 4.- La expropiación se efectúa mediante indemnización.

#### ELEMENTOS PROCESALES.

La expropiación implica un procedimiento administrativo que señala en pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que pueda operar legalmente la transferencia del dominio del bien expropiado. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.

Al respecto consideramos que la expropiación es la más grave afectación del derecho de propiedad, ya que implica la privación de ese derecho de uno o más bienes. Es por eso que para que proceda la figura de expropiación se debe contar con los elementos que anteceden.

Como principio general, se debe indicar que el bien que se expropia debe ser de propiedad privada, porque el bien o bienes del dominio público, no es posible expropiarlos. En cuanto a los

bienes de propiedad privada, se le debe aunar otro elemento de suma importancia, y éste es la causa de utilidad pública, que debe ser declarada por el Ejecutivo Federal, respecto a la obra o actividad determinada para la que se utilizará el bien expropiado.

La prevalencia del interés público justifica la expropiación, permitiéndola existir únicamente cuando el interés público tenga importancia y cuyo cumplimiento se requiere para que se efectúe la expropiación, por lo que este elemento es primordial para la multitudada figura de expropiación.

La indemnización es otro de los elementos importantes que se contempla en la expropiación, ya que va a reparar el daño causado al particular expropiado, siendo la única posibilidad del expropiado ante la pérdida del bien, como algo irremediable y su monto se hace conforme al carácter jurídico en que prevalece que se debe cubrir la indemnización conforme al valor catastral, esto es, el pago del bien expropiado es en dinero en efectivo.

Otro elemento que consideramos en esta figura jurídica de la expropiación, es la entidad expropiante o sujeto activo. Esta es la parte que inicia y ejecuta la declaratoria de la expropiación y es el Estado, quien a través del Poder Ejecutivo representa a dicho sujeto activo en las expropiaciones. Aquí debemos analizar quiénes son las autoridades competentes para intervenir en el procedimiento expropiatorio.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, fracción VI, nos indica cuáles son las autoridades de la Federación y de los estados en sus respectivas Jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la Autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente".

El sujeto pasivo o particular expropiado también existe, esto es, puede serlo toda persona física o moral, propietaria de bien o bienes sujetos a expropiación. En nuestra legislación no se contempla la garantía de previa audiencia en materia de expropiación, la que se consagra en el artículo 14 Constitucional, porque este requisito no se comprende en lo que ordena el 27 de dicha Constitución, dejando así al sujeto pasivo en estado de indefensa ante la acción del sujeto activo.

Cabe mencionar que el último elemento que tenemos en el acto expropiatorio es el objeto expropiado, pero encontramos que existe un problema, ya que hay tratadistas que dicen que nada más pueden ser sujetos de expropiación los bienes inmuebles y otros afirman que los bienes muebles son los que se pueden expropiar. Consideramos que la expropiación puede operar tanto en bienes muebles como en inmuebles, basándonos en lo que indica el artículo 101, fracción IV, de la Ley de Expropiación, en donde se establecen las causas de utilidad pública y por ende la causa de expropiación, el resolutivo que antecede sostiene: "La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de -

los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características de nuestra cultura nacional".

En la fracción que se transcribe de la Ley de la materia, nos aclara que son objeto de expropiación tanto muebles como inmuebles. Ahora bien, al expropiar los bienes no es indispensable hacerlo en su totalidad, ya que la expropiación puede ser parcial tratándose de bienes inmuebles, pero en caso de que no se expropie la totalidad del inmueble, el propietario afectado, está en su derecho de solicitar se efectúe la expropiación total de su propiedad.

Comprendamos la expropiación parcial; cuando se construye una vía general de comunicación terrestre, o sea una carretera, y la expropiación es parcial, el afectado puede requerir se le expropie la superficie que no se afectó, puesto que no es conveniente vivir cerca de la vía general de comunicación.



#### D) REQUISITOS PARA PODER EXPROPIAR.

El artículo 27, segundo párrafo de la Ley Fundamental, establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Al referirnos a las expropiaciones debemos mencionar los - - requisitos para llevar a cabo las mismas, esto es, cuando el Estado ha realizado los estudios pertinentes para efectuar una obra que - es considerada de utilidad pública para la satisfacción de la - - colectividad, para que las expropiaciones se realicen se requiere:

- a). Una necesidad pública que debe ser satisfecha y la misma es señalada por la Ley de Expropiación
- b). Un objeto que se ha considerado capaz de satisfacer - esa necesidad.
- c). El objeto de que se trata, sea susceptible de expropiación.
- d). Precisar el destino que se le dará al objeto para la - satisfacción de la colectividad.

CAPITULO II

DE LOS BIENES

A) CONCEPTO DE PROPIEDAD.

El Derecho romano consideró la propiedad como un derecho - - absoluto, exclusivo y perpetuo, sus tres elementos clásicos se -- designaban como "jus utendi", "jus fruendi" y "jus abutendi".

Los romanos concibieron a la propiedad como la manera más - completa de gozar de los beneficios de una cosa; esos beneficios - comprendían el jus utendi o usus, es decir, la facultad de servir- se de la cosa conforme a la naturaleza; el jus fruendi o fructus, - que otorgaba el derecho de percibir el producto de la misma y el - jus abutendi o abusus, que confería incluso el poder de destruirla.

Ulpiano definía al derecho de propiedad de la forma que se - indica: JUS UTENDI FRUENDI - ET - ABUTENDI - RE - SUA - QUATENUS - JURIS - RATIO - POTITUR. Es decir, la facultad legítima de usar - una cosa, obtener sus servicios, percibir sus frutos y disponer de ella por donación, cambio, etcétera.

La palabra ABUTENDI, ha sido considerada por unos, como la - más amplia disposición dentro de los límites lícitos, ya que el - abuso nunca puede estar de acuerdo con el Derecho.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se reconoce que la propiedad es un derecho natural que el hombre trae al nacer, derecho que sólo se puede reconocer pero no crear, y que la sociedad debe amparar y reconocer los derechos -

naturales del hombre, ya que los mismos son la libertad y la propiedad, afirmando la Declaración aludida que el derecho de propiedad es absoluto e inviolable.

El Derecho francés tomó la definición del Derecho romano con algunas modificaciones al decir que: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo absoluto, en todo lo que no esté prohibido por las leyes o por los reglamentos".

Como es sabido todo evoluciona al correr del tiempo, y el derecho de propiedad, igualmente ha evolucionado. En la actualidad, la palabra propiedad tiene por objeto designar el derecho que sobre el objeto ejerce el propietario, o sea la facultad de gozar y disponer de determinado bien, ya sea mueble o inmueble.

Ahora bien, el derecho de propiedad lo entendemos como la facultad que se tiene de disponer para sí de las cosas, pero no de todas sino de aquéllas que se adquieren ya sea para usarlas, usufructuarlas o inclusive transferirlas. Y sólo se pueden obtener las cosas que están en el comercio.

El derecho al usufructo de las cosas es con las limitaciones que le son impuestas en beneficio del bien común de la sociedad, llámese esta familia, conglomerado, Estado, etcétera. Este derecho recae sobre las cosas materiales así como a ciertos derechos, o sea los derechos literarios, derechos artísticos, derechos industriales, etcétera.

En nuestro Código Civil vigente el artículo 830 prevé: " El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el derecho de propiedad que se tiene sobre una cosa no es absoluto y que el derecho que se comenta tiene sus limitaciones, las que en sí persiguen la finalidad de obtener un beneficio colectivo, o sea la misma ley señala que la propiedad se encuentra limitada y con modalidades que hacen presumir una falta de propiedad absoluta y que si la sociedad o el Estado requiere de esa propiedad se puede disponer de ella para beneficio de la colectividad.

Es por eso que el artículo 831 del Código Civil hace una limitación del derecho de propiedad a que sea sujeto a disponer de él por causa de utilidad pública. Sobre este aspecto de la utilidad pública, se considera prudente señalar que el Ordenamiento Legal citado no indica qué se entiende por utilidad pública, y tenemos que recurrir a otras disposiciones que se encuentran plasmadas en la Ley de Expropiación, la que aún cuando no da un concepto de utilidad pública, señala en forma casuística los casos en que ésta se presenta.

Sin embargo en la opinión de la sustentante, se puede sostener que la utilidad pública, se presenta cuando el Estado requiere dar satisfacción de una función de interés social, o sea, con ella el Estado justifica la disposición de un bien mueble o inmueble, lesionando con ello el derecho de propiedad que se tiene sobre el-

para satisfacer una necesidad de la colectividad, presentándose - dicha disposición en los casos de expropiación de terrenos para la construcción de una carretera, una presa, un puente, o un bien que tenga carácter de trascendencia cultural, en el caso de una obra - literaria o una pintura.

Casi todas las legislaciones, siguiendo al Derecho Romano - han tratado al derecho de propiedad desde el punto de vista exclusivamente jurídico, desentendiéndose de su aspecto moral y de las restricciones que al mismo han impuesto la naturaleza; estableciendo un amplio reconocimiento al derecho real y exclusivo que tiene el propietario sobre una cosa.

Por esto se ha propuesto como definición del derecho de propiedad una que puede llenar los requisitos que el bien común impone: "El derecho de propiedad es la facultad de gozar y disponer de las cosas de tal manera que no se haga de ellas un uso contrario a las leyes del Estado, a los mandatos de la naturaleza y a las normas de justicia".

Con la definición anterior, se le quita al concepto todo - elemento de injusticia, poniéndolo de acuerdo con la moral y con los fines naturales para los cuales fue creada la propiedad.

A mayor abundamiento el jurista Rafael Rojina Villegas declara: "La propiedad es el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla total -

mente en sentido jurídico". ( 6 )

En otros términos, la propiedad es el derecho que se tiene - para obtener toda la satisfacción que la misma pueda proporcionar, pero este derecho que se puede considerar como absoluto, no lo es, dado que está limitado por el interés público y por otros derechos privados tales como el arrendamiento, hipoteca, comodato, servidumbres, etcétera.

Implícita a la propiedad suele encontrarse otra figura jurídica, la posesión, entendiéndose ésta como el ejercicio sobre la - cosa de un poder de hecho, para gozar de la misma; la propiedad es más amplia, ya que entraña el derecho de gozar y disponer de ella, según la voluntad de su dueño, de acuerdo con las limitaciones y - modalidades que fije la ley.

Ahora bien. ¿ existe relación entre propiedad y posesión ?

a). El propietario es muchas veces poseedor, y algunas - - otras no lo es, pero tiene la facultad de reclamar la posesión, - mediante la REIVINDICATIO o la ACTIO PUBLICIANA, puesto que la propiedad implica el IUS POSSIDENDI.

b). Por otra parte, muchos poseedores no son los propietarios, no tienen más que el IUS POSSESSIONIS, es decir, gozan únicamente de los privilegios jurídicos que les otorga el hecho de - - poseer la cosa.

( 6 ) ROJINA Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano, tomo III. - Bienes Derechos Reales y Posesión, 4a. ed., Edit. Porrúa, - México, 1976.

En otras palabras, la propiedad es un derecho y la posesión no es más que un hecho, la propiedad puede conservarse, aunque se pierda la posesión; y la posesión puede conservarse asimismo, aunque no exista la propiedad, por ejemplo: la persona que es víctima del robo de su automóvil; el autor del robo tiene la posesión de la cosa, pero no tiene la propiedad de la misma.

Debemos recordar que la propiedad se divide en perfecta e imperfecta. El vínculo que existe entre el propietario y la cosa que le pertenece, es efectivamente susceptible de división. Cuando no está dividido, cuando ningún derecho extraño viene a limitar el ejercicio del derecho de propiedad, decimos que la propiedad es perfecta. Ahora bien, si el vínculo está dividido, cuando el derecho de propiedad está limitado por un derecho que pertenece a otro propietario, se dice que la propiedad es imperfecta; estas divisiones, estos desmembramientos del derecho de propiedad les llamamos servidumbres.

Las formas de transmisión de la propiedad son las que enunciamos a continuación: a título universal o particular; oneroso o gratuito, por prescripción, por sucesión o por entrega, en virtud de las obligaciones o contratos entre vivos y también se adquiere la propiedad por disposición testamentaria.



## B) LA PROPIEDAD DE LA NACION.

La génesis de México, como la de la mayoría de las naciones, se inicia con la de su patrimonio inmueble, en vista de que no puede hablarse de ningún derecho de propiedad, si no se cuenta con lo fundamental que es la propiedad terrestre superficial, porque todos los demás nacen de ella.

No es posible pensar en la explotación del subsuelo, en el dominio del espacio, en la jurisdicción del mar territorial y su suelo, si no es a través de la posesión y dominio del patrimonio inmueble nacional.

La teoría jurídica de la propiedad inmueble tiene su base en el artículo 27 de la Constitución General de la República, al declarar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

En el invocado artículo 27 Constitucional se determina la propiedad de la Nación respecto al mar territorial, el espacio y la superficie terrestre, independientemente de que se declara el dominio directo sobre la riqueza del subsuelo que corresponde exclusivamente al Estado.

Al constituirse en el Congreso Constituyente de 1917 este -

principio fundamental, se pretendió dar a la Nación Mexicana un derecho sobre su territorio, tomando en consideración el hecho de la independencia de la Colonia y como base, la propiedad del monarca español.

Empero, no es posible, basarnos a la Bula Papal que no contaba con el animus domini, sino únicamente con su autoridad moral sobre los hombres, motivo por el cual nos inclinamos por el propio espíritu del artículo 27 para definir lo que realmente quiso decir, señalando que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, lo cual se refiere a que esto era desde que sus primeros ocupantes se establecieron en forma definitiva sobre las tierras con el deseo de aprovechar sus recursos y posteriormente apropiarse de la misma.

Como quiera que se considere o no la Bula Alejandrina como fuente de propiedad pública y a pesar de que el Gobierno español ejerció posesión a título de dueño, ininterrumpida y pacíficamente durante casi tres siglos de las tierras novohispanas, también es cierto que cuando nuestro País logro su independencia recuperó el derecho de sus antepasados a poseer la tierra y reivindicó aquellos otros que pudiera haber tenido la corona española, como consecuencia de la Bula, la conquista o la prescripción.

Ahora bien, si hacemos historia y nos remontamos a la época de los debates del Constituyente y se analiza la situación tensa que se había propiciado para la promulgación de la nueva Constitución, además de los principales elementos que intervinieron para

su formación y la premura para integrar ese cuerpo de leyes a fin de encontrar un fundamento para determinar el origen de la propiedad inmueble, la Comisión de Estudio del Artículo 27 encontró - - aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor - Diputado Ing. Pastor Rouaix, basadas en la propiedad que se había formado durante la Colonia.

Con tal motivo, para hacer valer una tesis revolucionaria es inconcuso de todas suertes, sostenerla con un antecedente de absolutismo.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 27 recoge el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas y como lo entiende Tena Ramírez en su Derecho Constitucional, el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho del Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de - naturaleza pública, independientemente de esto, y como lo estima - Mendieta y Núñez, el artículo 27 en su primer párrafo no es única mente una declaración de principios sobre los cuales se asientan - los sucesivos mandamientos del mismo, sino además, y principalmente, es una garantía social y una limitación general declarativa de los derechos individuales de propiedad ante el interés público.

Esto lo explicaremos de la siguiente forma, de acuerdo con - nuestro Derecho Constitucional debemos encontrar una solución de - conformidad con los antecedentes históricos y las necesidades de - nuestro propio país, argumentando nuestra posición con las corrientes doctrinarias, las que nos pueden servir para situar y esclare-

cer una determinación que se adopte y que encuadre con nuestra - -  
propia Constitución.

De tal manera, nuestra actual Constitución acoge un concepto  
distinto y consagra en favor del Estado como titular de la propie-  
dad pública, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada  
y que convierte en domaniales los bienes de los particulares no -  
por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario - -  
originario, que es la Nación.

En esa situación, queda fuera de duda en términos generales,  
que la nación tiene la propiedad de todas las tierras y aguas - -  
exceptuándose las que fueran ya objeto de propiedad privada; pero,  
todas sobre las que no se hubiera dispuesto en alguna forma corres  
pondían a la Nación.

Aún más, se dictarían disposiciones declarando nulas y deja  
do sin vigor algunas adquisiciones realizadas en determinado tiemp  
o y por ciertas autoridades, lo que viene a confirmar que se recon  
oció la existencia de la propiedad privada adquirida debidamente-  
con anterioridad por alguno de los medios que la ley, el Derecho o  
la justicia han permitido.

Esta evolución de la propiedad en la Republica Mexicana y de  
conformidad con nuestros perfiles históricos nos coloca como contin  
nuadores o sucesores de una doctrina distinta a las emanadas de -  
grandes juristas extranjeros, que han influido en nuestro sistema-  
jurídico a través de los tiempos; distinta, volvemos a decir, por -  
que está basada en nuestra tradición ancestral que aflora a la - -

conciencia nacional y se consagra en la Ley Fundamental por voluntad y acción del mismo pueblo.

La Interpretación lógica del artículo 27 Constitucional, nos señala sólo un concepto de propiedad que rige en México y muchas modalidades que pueda tener, sin que por eso deje de ser propiedad.

El nuevo concepto de propiedad como función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público; hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria como un derecho y, además, como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que se establecieran las formas jurídicas necesarias para evitar el acaparamiento inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras.

Los verdaderos caracteres del derecho de dominio como función económica social dirigida por el Estado, los establece el artículo 27, al imponer modalidades a la propiedad privada y regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para distribuir equitativamente la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Las facultades dominicales están subordinadas a las necesidades o conveniencias de la colectividad llamada Nación, la que está representada por el Estado.

La función social que la propiedad tiene asignada se manifiesta en relación con la colectividad en primer término, y des-

pués, en relación con los particulares.

La propiedad originaria que la Nación tiene sobre su territorio constituye un elemento de su patrimonio que por razón de su destino, el interés de la colectividad tiene en su debido aprovechamiento, está regido, no por normas de Derecho civil, sino fundamentalmente por disposición de Derecho público o de Derecho civil-especial en el último de los casos, los que deber servir de base para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene un propietario en sus relaciones con el poder público.

Finalmente, para redondear este tema, entendemos que se requería la transformación de la propia Constitución, del concepto de propiedad, la creación de las garantías sociales, la ampliación del valor justicia hacia la justicia administrativa, y la innovación de los conceptos tradicionales jurídicos para iniciar la transformación de la teoría jurídica moderna y ésta se proyectó teniendo en cuenta todas las doctrinas que aún actualmente ocupan la atención de juristas y politólogos, y que dentro de la misma Comisión Redactora existían diversas corrientes de todas aquellas opiniones expuestas que a pesar de lo diversas y dispersas coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra y en que era necesario que aunque se consagrara el derecho de propie

dad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés - - público y estuviera originariamente en manos del Estado.

Ahora bien, si vemos este tipo de antecedentes que consagra - el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el aspecto general vemos que se trata de diversas modalidades y de un solo aspecto del derecho de propiedad que es la más importante y este sistema de propiedad, de apropiación, se asemeja o puede fundamentarse en los antecedentes del régimen azteca de tenencia de la tierra, el que se - manifestaba en una forma mediante la cual se mantenía la propiedad con una función social y que implica necesaria y lógicamente el - dominio en manos del Estado en su concepción moderna y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los - elementos naturales susceptibles de apropiación.

Y esto sucederá en México, no como producto de elaboradas - doctrinas o de geniales juristas, sino como resultado de los anhelos de un pueblo expresados a través de una revolución, la nuestra de 1910, que, como dijo el Constituyente Heriberto Jara: "La formación de las constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado en eso que se ha dado en llamar - - Constitución".

Es en este sentido que el sistema de posesión de la tierra - entre los aztecas tiene su expresión social más elevada. Por eso - estimamos que el régimen de función social de la propiedad que - - establece el Artículo 27 de nuestra actual Constitución, es en -

cierto modo, un floreciente renacimiento de viejas formas de vida, de nuestros ancestrales sistemas de aprovechamiento económico territorial. No en balde grandes sociólogos y juristas occidentales como Clavijero y actualmente Kbhler y Soustelle, se admiran del régimen social y político de nuestros pueblos indígenas y de la organización de sus derechos sobre los bienes.

Para resaltar el patrimonio inmobiliario precortesiano, basta subrayar que las grandes ruinas, las grandes monumentos arqueológicos e históricos que caracterizan a nuestro País, son en su inmensa mayoría, edificios públicos, bienes del rey, de los guerreros, nobles y de los sacerdotes. Tenemos grandes cementerios y cuarteles, prodigiosos observatorios astronómicos y estadios, ricas y suntuosas casas de gobierno. Es la función pública del patrimonio de nuestros antepasados, a la escala señorial de su grandeza, la que ahora nos da el perfil de su civilización y nos proporciona vigentes y provechosas raíces institucionales para nuestra actual-convivencia organizada. ( 7 )

En legítimo acatamiento a lo dispuesto por el Artículo 27 de la Constitución, la Comisión Redactora del Código Civil de 1932, aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como medio de cumplir una verdadera función social, para garantizar al propietario el goce de su propiedad a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social.

( 7 ) MOYA, Palencia Mario. Origen y Función del Patrimonio Inmueble del Estado. Conferencia del 29 de marzo de 1962.



Este tipo de propiedad considera como un derecho mutable, - que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales - - esté llamado a responder preferentemente y, de acuerdo con los - preceptos constitucionales relativos, se impusieron modalidades a la propiedad tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad y a que no usara de su derecho con perjuicio de terceros o con detrimento de los intereses generales.

Se ensayó implantar la teoría objetiva de la posesión, llevándola a otros límites en los que basta para adquirir la posesión, que se ejerza un verdadero poder de hecho sobre la cosa en provecho del que la tiene, sin perjudicar a la colectividad.

En tal forma los llamados detentadores los considera poseedores, porque hay que proteger un estado de hecho que tiene valor social y económico por sí mismo. Considera a la posesión como la consagración que el derecho hace de una situación de hecho y no necesita averiguar desde el punto de vista puramente individualista, lo que quiere y piensa el beneficiario de esa situación de hecho, sino cómo afecta a la colectividad a la que aquél pertenece como miembro.

Si bien es cierto que el artículo 27 Constitucional determina y declara qué bienes corresponden a la Nación, quién es el Titular de esos bienes, de esa propiedad, deja absolutamente comprendido que la Nación siendo una individualidad jurídica y por lo tanto una evidente realidad, requiere conforme a nuestros ordena -

mientos legales una representación jurídica, misma que de acuerdo con nuestra Constitución corresponde al Estado, quien si tiene personalidad jurídica para actuar por cuenta del ser colectivo.

La doctrina administrativa nos aporta un elemento más que denomina Gobierno, el cual debemos entenderlo como el cúmulo de órganos estatales que tienen a su cargo todas las funciones del poder estatal. En el caso del Gobierno Federal en representación del órgano de poder denominado Estado, tiene la facultad de voluntad, potestad y actividad por cuenta y a nombre de la colectividad conocida como Nación.

Independientemente de que en el ámbito internacional el Estado debe señalar la parte que corresponde a su territorio, en su doble aspecto negativo y positivo, que consiste en trazar el contorno hasta donde el poder le pertenece ( señalar fronteras ), para prevenir conflictos y determinar su imperio jurisdicción en la aplicación de sus leyes; también, en su fuero interno delimita la propiedad originaria de la Nación.

La Ley Fundamental declara que la voluntad del pueblo mexicano no es constituirse en una República representativa que en todo tiempo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de Gobierno y la de permitir que su soberanía se ejerza por medio del Poder de la Unión en sus tres funciones ampliamente conocidas ( Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

El artículo 27 Constitucional otorga a la Nación el dominio-

originario de su territorio - tierras y aguas - y el dominio directo sobre todos los recursos naturales, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas y el subsuelo.

De manera tal determina y reconoce en los Artículos 42 y 48- el dominio que tiene sobre el espacio, suelo y mar territorial; lo cual delimita históricamente la extensión que nos han dejado las - invasiones extranjeras y las ejecuciones realizadas por algunos - Gobernantes padecidos por nuestra Patria en su lucha por alcanzar- un sistema de vida adecuado a su propia idiosincracia.

El artículo 42 al enumerar las partes integrantes del territorio nacional, señala- fracciones II, III, IV, V Y VI -que forman parte de él, las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares - adyacentes, las islas de Guadalupe y Revillagigedo, la plataforma- continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arreci - fes, el mar territorial y las aguas marítimas interiores, así como el espacio situado sobre el territorio nacional.

Esta disposición establece que esas partes del territorio -- serán gobernadas en forma directa por el Poder Federal, salvo el - caso de que cualquiera de los estados miembros lo haya hecho tradi - cionalmente sobre alguna isla.

De las facultades expresas consignadas por el Artículo 73 -- Constitucional en sus 31 fracciones, se señalan entre otros, las - facultades en materia de división territorial y respecto a mate - rias que por su importancia deben estar consignadas en leyes fede-

rales, como son los casos de las fracciones de la I a la V; admitir nuevos Estados, convertidos en territorios; X legislar sobre hidrocarburos y minería; XVII para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; XIX - reglas que sujetarán la ocupación y enajenación de baldíos, para - aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 de la Constitución.

Las facultades expresas y las implícitas que señala el artículo 73 permiten que el Congreso de la Unión legisle dentro del ámbito territorial que tiene asignado de acuerdo con su propia integración, para promover sus bienes y recursos en provecho y beneficio de sus nacionales.

Además de lo anteriormente hecho valer, otra consecuencia más del artículo 27 Constitucional, es la que, el legislador puede fijar qué bienes pertenecen directamente a la Nación. Con este fundamento el Congreso sostuvo que la Nación tenía el dominio directo del subsuelo y las riquezas que encierra el ejemplo clásico de esta consecuencia, lo es, la reivindicación de la riqueza petrolera.

El artículo 132 de la Carta Política, circunscribe a la jurisdicción específica del Gobierno Federal todos los inmuebles, cuarteles, almacenes de depósito y fuertes destinados por la Federación al servicio público o considerados como de uso común, con el objeto de tener predominio sobre las tierras y aguas de propiedad federal - a fin de que como lo establece el propio artículo, la Ley Reglamen-

taría que se expidiese en cumplimiento al precepto invocado, regulare y estableciese el régimen jurídico de protección para el adecuado aprovechamiento de esos bienes. Circunscribe en tales términos - la relación domanial del Estado como Representante jurídico de la - Nación a la sujeción y el control que deben coexistir para la utilidad pública.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación por virtud de las disposiciones del Artículo 27, se harán efectivas por el procedimiento ante y por orden de los Tribunales respectivos. - las autoridades administrativas procederían desde luego a la ocupación administrativa, remate o venta de las tierras y aguas de que - se trata.

En acatamiento a lo dispuesto por el artículo 132 de la Constitución Federal, el artículo 5o. de la Ley General de Bienes Nacionales, sujeta exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales los bienes del Dominio Público en los términos prescritos por el propio Ordenamiento, impidiendo hasta la posibilidad de que - - fuesen gravados en alguna forma por las Entidades Federativas.

### C) PROPIEDAD DE LOS PARTICULARES.

La propiedad de los particulares se considera como el derecho que tiene una persona física o moral para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad.

El artículo 27 de la Ley Fundamental estatuye un régimen triangular de la propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. De este modo la propiedad privada es tan sólo uno de esos tres tipos de propiedad que regula el orden jurídico mexicano.

La propiedad privada, tema de nuestro estudio, ha sido reconocida como garantía individual a lo largo de todo el constitucionalismo. A partir de la Constitución de 1814, en su artículo 34 de la misma estableció: "Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravenga la ley".

El artículo 27 de la Constitución de 1857 manifestó: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

La Constitución de 1917 también reconoce este derecho, con un sentido nuevo y con un contenido diverso, en el primer párrafo-

del artículo 27 dispone: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Bajo este orden de ideas, y a partir del concepto de propiedad originaria de la Nación, debe desprenderse que si bien es cierto, nuestra Carta Magna reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo, ya no lo adopta en su sentido clásico - individualista, ya no como una expresión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada, derivada y precaria. Eso sí, reconocida la propiedad es protegida por la Constitución mediante una serie de garantías individuales, establecidas - principalmente en los artículos 14 y 16, contra actos arbitrarios - de autoridad.

La propiedad privada está sujeta primordialmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública, y las modalidades que dicte el interés público. Las modalidades a la propiedad privada están previstas en el párrafo tercero del citado artículo 27 constitucional en los siguientes términos: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Estas modalidades constituyen el derecho que tiene el Estado para modificar el modo de ser o de extirpación de los tres atributos

tos de la propiedad ( UTI, FRUTI y ABUTI ). En términos generales, puede afirmarse que las modalidades se traducen en limitaciones - que se imponen al propietario, en forma temporal o transitoria, - para usar, gozar y disponer de una cosa de su propiedad.

La Suprema Corte de Justicia, ha hecho la diferenciación - entre el concepto de modalidad y el de expropiación: "La modalidad se traduce en una extinción de los derechos del propietario; la - expropiación importa la sustitución del derecho de dominio o uso - de la cosa por el goce de la indemnización. En la modalidad la supresión de facultades parciales al propietario se verifica sin - - contraprestación alguna; en la expropiación se compensan los per - juicios mediante el pago del valor de los derechos lesionados"( 8 ).

En el caso de las modalidades que se dicten a la propiedad - de un particular, se está en presencia de la extinción de uno de - los atributos de la propiedad; si el particular es propietario de una pintura que para la Nación represente una joya arquitectónica, y éste quiera enajenarla, el Estado puede suprimir el atributo de - venderla, ahora bien, si el mismo Estado considera que la joya de - que se habla es susceptible de expropiación, éste tiene la facul - tad de proceder a la expropiación de la obra en comento.

En la expropiación se supone la extinción de la nuda propie - dad, o sea, se desaparecen los atributos de la propiedad misma, a -

( 8 ) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1980, Pleno - tesis 29, pág. 543.



cambio de la indemnización; asimismo la expropiación se hace mediante indemnización y en las modalidades no hay indemnización.

El Código Civil vigente en su artículo 830, previene que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes; y 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.

El mismo Código Civil en su artículo 833 establece que: "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la Ley especial respectiva".

El artículo 842 nos habla "del derecho y en su caso obligación, que tiene el propietario de cerrar o cercar su propiedad en los términos de las leyes o reglamentos".

Al hablar de la prohibición de edificar y plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos, sin sujetarse a las condiciones especiales de los reglamentos de la materia, lo señala el artículo 843 del citado Código Civil.

Mencionamos también la obligación de no construir sino en los términos de las leyes y reglamentos sobre la seguridad y salubridad de la construcción; estas y otras son las restricciones y modalidades que dan configuración al régimen jurídico de la propiedad.

#### D) TIPOS DE BIENES.

De conformidad con lo dispuesto por el Código Civil vigente, -  
su artículo 747 nos habla de los Bienes, materia de nuestro estudio  
y que al respecto indica: "Pueden ser objeto de apropiación todas -  
las cosas que no estén excluidas del comercio".

Ahora bien, en el Código de referencia, los artículos subse -  
cuentes siguen hablando de los BIENES con la palabra COSAS, así se  
identifican ambos vocablos, por lo tanto "cosas" y "bienes", los -  
considera como sinónimos.

En otro orden de ideas y para entender la palabra "bien" en -  
el campo del Derecho, ésta se interpretará como "cosas", esto es, -  
hablaremos del concepto cosa en sentido jurídico. La palabra cosa, -  
se deriva del vocablo latino "causa", éste a la vez significa: "Todo  
objeto que existe en el mundo exterior y se halla fuera de noso - -  
tros".

A mayor abundamiento, entendemos que en realidad toda cosa es  
corpórea o incorpórea, interior o exterior al ser humano, suscepti -  
ble de entrar en una relación de derecho a modo de objeto o materia  
de la misma, que le sea útil, tenga individualidad propia y sea - -  
sometida a un titular.

En sentido jurídico todos los bienes son cosas, pero no todas  
las cosas son bienes, pues no todas aquellas son susceptibles de -

constituir patrimonio y de entrar en la relación de propiedad, por lo cual podemos decir que, las cosas son el género y los bienes la especie.

Cuando hablamos, indistintamente usamos las palabras "cosas" y "bienes", pero siempre entendiendo que al decir cosas queremos - significar los objetos que puedan entrar en las relaciones de propiedad o derechos reales, aunque vistas independientemente de cualquier relación que puedan tener con una persona, es decir, consideradas en si mismas; mientras que la palabra bienes, la empleamos para significar aquéllas cosas que han entrado ya en la relación - de propiedad, o sobre las que existe apropiación.

Podemos concluir como ya lo mencionamos que nuestro Código - Civil, a la palabra "bien" o "bienes" y el vocablo "cosa" o "cosas", las considera como sinónimos.

Al hablar del tema que nos ocupa, el jurista español José - Castán Tobeñas, hace una clasificación de los tipos de bienes. -- esto es, los bienes que por sus cualidades físicas o jurídicas, - las divide por su naturaleza, las cuales son corporales o incorp - orales, también señala que por su existencia en el espacio y posibilidad de desplazamiento, son los bienes inmuebles y los bienes - muebles. ( 9 )

( 9 ) CASTAN Tobeñas José. Derecho Civil español, común y foral. Décima Ed. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1964.

Al expresarnos de los bienes por la relación de pertenencia o apropiación, nos está indicando los bienes por la susceptibilidad de apropiación ( no apropiables y apropiables); también señala los bienes que por su posibilidad o comerciabilidad están o no en el comercio. Finalizamos esta clasificación con los bienes que por su carácter de pertenencia son bienes de los particulares y bienes públicos, éstos a la vez se subdividen en los bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

Ahora bien, para continuar con la clasificación de los bienes, cabe aclarar que los mismos, están divididos en dos grandes grupos: los bienes muebles y los bienes inmuebles, siendo los primeros los que se pueden trasladar de un lugar a otro, ya sea por si mismos o por efecto de una fuerza exterior, y los bienes inmuebles son aquellos que no tienen las características de los muebles.

Decimos que los bienes inmuebles se pueden clasificar atendiendo a los criterios que se señalan, es decir, por su naturaleza, por su destino, por su objeto y por disposición de la Ley

Para los efectos del presente trabajo, nos dedicaremos a los inmuebles por su naturaleza e inmuebles por su destino, claro por ser éstos los que más comunmente son objeto de decretos expropiatorios. Y por qué estos inmuebles?

Porque el único bien inmueble por su naturaleza es el suelo, y éste es susceptible de apropiación, es decir, el suelo se puede expropiar y a la vez destinarse a la construcción de una causa de

utilidad pública.

En el caso de que se efectuara una expropiación, se afectará el suelo, y por consiguiente al tipo de inmueble que esté adherido al mismo, es decir, inmuebles por incorporación artificial e inmuebles por incorporación natural.

El artículo 750 de nuestro Código Civil determina: "Son bienes inmuebles":

- I.- El suelo y las construcciones adheridas a él;
- II.- Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas.

Las fracciones que anteceden, nos dan la pauta para reconocer los inmuebles por incorporación natural e inmuebles por incorporación artificial.

Los bienes inmuebles por su destino, también sufrirán los efectos de un acto expropiatorio, si se lleva a cabo la expropiación de un inmueble o sea una casa y ésta tiene un mueble por naturaleza, este inmueble por su destino es reconocido por la ley (una estatua en el inmueble de referencia). A mayor abundamiento enumeramos los elementos que configuran a los inmuebles por su destino:

- a).- Un mueble por naturaleza y un inmueble por naturaleza.
- b).- Que las dos cosas sean del mismo dueño.
- c).- Que el mueble se incorpore materialmente al inmueble o

d).- Que el mueble esté destinado en forma permanente al -  
servicio del inmueble, y

e).- Que la Ley sancione o admita ese destino del mueble al  
servicio del inmueble.

El citado artículo 750, nos indica los inmuebles por su des-  
tino, en las fracciones que se indican:

III.- Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fi-  
ja, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmue-  
ble o del objeto a él adherido;

IV.- Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de -  
ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del  
inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de modo  
permanente al fundo.

Concluimos que la clasificación de los bienes inmuebles y -  
bienes muebles es básica. Por lo tanto los muebles y los inmuebles  
en la historia de la humanidad y en el mundo jurídico moderno, son  
definitivos para regular las relaciones entre los seres, y en que  
los mismos cifran, según la época, su fortuna.

**CAPITULO III**

**LA EXPROPIACION DE BIENES DE LOS PARTICULARES**

#### A) CAUSAS.

El móvil, es decir la causa de la expropiación, es la utilidad pública, este es el elemento esencial de la facultad de expropiar; ahora bien, la utilidad se entiende como la cualidad que - - atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades, y para que haya utilidad pública se requiere de los siguientes requisitos para que se lleve a cabo la expropiación:

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

Como hemos señalado, "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", precepto que se encuentra en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución. También manifiesta: "... 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 a dichas leyes la Autoridad Administrativa - hará la declaración respectiva...".

La Ley Fundamental ha querido proteger a la propiedad privada, de posibles abusos de las Autoridades Administrativas, haciendo que sean las leyes las que establezcan cuándo es de utilidad --



pública la expropiación.

La Suprema Corte de Justicia ha señalado que hay utilidad pública: "Cuando se satisface una necesidad pública que redunde en beneficio de la colectividad; siendo esencia que la cosa expropiada pase a ser del goce de la propiedad de la comunidad y no de sim ples individuos" ( 9 ).

Para llevarse a cabo la expropiación, la Suprema Corte de Justicia, ha tomado en cuenta que el bien que se expropia satisfaga la necesidad de la colectividad, pues no es congruente que haya expropiación para pocas personas, aún cuando éstas consideren que necesitan ese bien para su beneficio.

A mayor abundamiento, Jorge Olivera Toro escribe: "Utilidad pública existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado" (10 ).

Ahora bien, no podemos precisar un concepto de utilidad pública, pero siempre que se menciona la causa de utilidad pública, se está en presencia de la necesidad de la mayoría de la colectividad, esto es, que existe un malestar de la sociedad que requiere de la obra por causa de utilidad pública.

( 9 ) Apéndice de Jurisprudencia 1917 - 1975, Jurisprudencia del Pleno, 1a. Parte, Jurisprudencia 46, pág. 112.

( 10 ) OLIVERA, Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo, México, 2a. ed., Edit. Porrúa, 1967, pág. 454.

El doctor Gabino Fraga señala que: "En todos los casos en - que el Estado tiene obligaciones que cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; esto es, siempre que la afectación del bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, - cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado". ( 11 ).

Al respecto, coincidimos con este razonamiento y creemos que siempre que se presenten esos casos al legislador, éste podrá - señalar las causas de utilidad pública, que estén coordinadas con el concepto que antecede.

Son muchos los factores y circunstancias que sirven para determinar la utilidad pública como causa de la expropiación, pero es necesario creer que con criterio sano se puede obtener un concepto de utilidad pública en un caso concreto y determinado. Ahora bien, para que la propiedad privada pueda expropiarse se - necesitan dos condiciones: que la utilidad pública así lo exija y que medie la indemnización. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

De la lectura de los tratadistas que se mencionan, se desprende que utilidad pública es la obligación que tiene el Estado de satisfacer una necesidad colectiva y de interés general que - beneficie a la gran mayoría de los ciudadanos.

( 11 ) Ob. cit. pág. 12.

El artículo 10. de la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, considera como causas de utilidad pública las que se enumeran a continuación, mediante las cuales se puede llevar a cabo un procedimiento expropiatorio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Lo que enumera la Ley no son causas de utilidad pública, - - sino un conjunto de actos tendientes a satisfacer necesidades. - Los casos en que es de utilidad pública la expropiación, sólo pueden establecerse relacionando el bien satisfactor con la necesidad pública.

## B) PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

Las necesidades del Estado son tan variables como sus funciones y en ocasiones la satisfacción de necesidades colectivas que - exigen del particular un sacrificio para que el Estado pueda satis-  
facer dichas necesidades, como llevar a cabo los servicios públi-  
cos cuando así lo exige el interés social.

El Estado al satisfacer las necesidades colectivas mediante-  
la expropiación de los bienes necesarios mediante el procedimiento  
de expropiación, debe tratar que en el propietario del bien afecta  
do, no recaiga el perjuicio de la expropiación, es por esa razón -  
que estimamos que lo razonable es que cuando se expropia un bien,-  
el importe de la indemnización sea pagada por el Estado, siendo- -  
éste el encargado de no dejar en el desamparo al expropiado.

El procedimiento para llevar a cabo la expropiación, se inte  
gra previamente con los estudios que hace el Estado para fundar y  
motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se va  
a destinar los bienes expropiados.

La Constitución Política en su artículo 27, ordena que: "Las  
expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y  
mediante indemnización".

El procedimiento expropiatorio se inicia atendiendo los estu  
dios que haya hecho el Estado para la satisfacción de una necesi -

dad que se estima de utilidad pública, de acuerdo con lo que determina el precepto Constitucional que antecede y con base en el - - artículo 3o. de la Ley de Expropiación que a la letra dice: "El - Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva".

Para que proceda la expropiación, es necesario que exista la causa de utilidad pública, ya que el Poder Público no llevará a - cabo la medida expropiatoria al capricho y que dicha causa por la que se llevará a cabo el procedimiento expropiatorio deberá quedar comprendidas en las previstas por el artículo 1o. de la Ley de la - materia.

El dispositivo que antecede en la fracción II, nos habla de la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano o suburbano.

Para el desarrollo del presente tema nos basaremos en la construcción de caminos. Ahora bien, en el caso de no satisfacerse la causa de utilidad pública, todo procedimiento expropiatorio resultaría ocioso intentarlo, precisamente por no cumplirse con los términos de la Ley de Expropiación.

De acuerdo con nuestra Constitución Política del País, para-

adquirir terrenos mediante el procedimiento expropiatorio para la construcción de carreteras, éstos únicamente pertenecen a dos - - regímenes, es decir, los de propiedad privada y los que pertenecen al régimen ejidal.

Considerando que la expropiación de las tierras es el medio legal por medio del cual el Estado adquiere la propiedad de las - - mismas, es necesario seguir el procedimiento expropiatorio tanto - para la propiedad particular como para los terrenos del régimen - ejidal. Como consecuencia se origina el procedimiento que cae dentro del ámbito administrativo, ahora bien, los trámites que se - - realizan siempre tendiendo a fundamentarlos en normas legales que permitan llegar al fin que se persigue, es decir, obtener los terrenos para la construcción de una vía general de comunicación - - terrestre, siendo ésta una carretera.

Nuestro trabajo lo iniciaremos con el procedimiento expropiatorio de bienes ejidales. Para efectuar el mismo, consideramos - - como Dependencia promovente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le compete la construcción y - conservación de los caminos. Dicha Dependencia Gubernamental por sí y como Cabeza de Sector de los Organismos que dependen de la - misma, es la que se encarga de tramitar la expropiación de los - - terrenos ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

Debemos mencionar que las Operativas interesadas en el inicio del expediente de expropiación para la construcción de las - -

carreteras, son las Direcciones Generales de Carreteras Federales y de Construcción y Conservación de Obra Pública, esto es, presentando a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría de Comunicaciones, los planos de localización de la superficie que se pretende expropiar para la realización de la obra, la que se ha considerado como una causa de utilidad pública.

Podemos observar que el interés público es el elemento esencial de una expropiación y, si éste no existe, no puede efectuarse la expropiación, ya que el mismo supera al interés particular.

La solicitud de expropiación se formula con base en el - - artículo 93, fracción VII de la Ley Agraria, la que dispone que - los bienes ejidales podrán ser expropiados por una causa de utilidad pública, y la que nos interesa es la construcción de carreteras para facilitar el transporte.

La solicitud de referencia, deberá contener los siguientes - requisitos:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.

II.- El destino que pretende dárseles;

III.- La causa de utilidad pública que se invoca;

IV.- La indemnización que se proponga, y

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios - que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos -



que anteceden.

Una vez que se cumplió con lo anteriormente señalado, la solicitud de expropiación se envía al Secretario de la Reforma Agraria, en donde se procede a la integración del expediente de expropiación con los documentos que se mencionan:

a).- La solicitud de expropiación, de la Dependencia que requiere de la expropiación.

b).- El plano informativo, respecto de la carretera que se pretende construir.

c).- También contendrá la verificación técnica de los datos proporcionados en el plano informativo de la superficie que se ha solicitado en expropiación.

d).- La Secretaría de la Reforma Agraria, determinará la superficie real por expropiar.

e).- Se elaborará la relación de los afectados y también se anotará la superficie que le pertenece a cada uno de los mismos.

Una vez que se cumplió con lo anteriormente señalado, se publicará la solicitud de expropiación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en donde se ubican los bienes que se han solicitado en expropiación para la construcción de la carretera.

La instauración del procedimiento expropiatorio se culmina con el Decreto Presidencial, el que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Continuando con la expropiación de terrenos del régimen particular, mencionamos que el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones, lleva a cabo la construcción de carreteras, las que son una necesidad de la colectividad, mismas que se encuentran clasificadas en el artículo 10., fracción VI de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

El artículo 20. de la Ley en cita establece que son partes integrantes de las vías generales de comunicación:

I.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas, y;

II.- Los terrenos y aguas que sean necesarios para el Derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción que antecede.

Ahora bien, el artículo 21 del mismo ordenamiento determina que las vías generales de comunicación son de utilidad pública. En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de carreteras construidas por el Gobierno Federal o en cooperación con las autoridades locales, declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expropiación de los terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de las carreteras y sus servicios auxiliares y demás dependencias o accesorios.

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

Con anterioridad señalamos que las Operativas que se encargan de hacer el estudio del área en donde se construirá la vía general de comunicación, siendo esta una carretera la que es necesaria para la colectividad, son las Direcciones Generales de Carreteras Federales y de Construcción y Conservación de Obra Pública, dependientes de la propia Secretaría; mismas que solicitan a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para que proceda a instrumentar los trámites jurídicos necesarios para que se lleve a cabo la expropiación de referencia.

Posteriormente se procede a la elaboración del proyecto de decreto, atendiendo a lo que ordena el artículo 27 Constitucional, y el 22 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el que señala que el procedimiento expropiatorio se hará en la forma y términos que fija la Ley de Expropiación, en relación con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que nos habla de los decretos expedidos por el Presidente de la República, y éstos para su validez y observancia deberán ser firmados por el Secretario de Estado respectivo, además cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías Gubernamentales, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

El proyecto de decreto que antecede, se somete a la consideración del Secretario de la propia Dependencia, o sea la Secretaría de Comunicaciones, tal como lo indicamos con antelación, con fundamento en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la propia Secretaría tiene a su cargo la construcción y conservación de los caminos federales.

Una vez refrendado por el Titular de la dependencia que se cita, se remite a la Secretaría de Desarrollo Social, también para la firma respectiva, por ser la Dependencia del Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el poseer, vigilar, conservar y administrar los inmuebles de propiedad federal destinados a un servicio público.

La propia Ley Orgánica, en el numeral 31, indica las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de la intervención presupuestal para la construcción de una vía general de comunicación, considerando las necesidades del gasto que se requiera para adquirir los terrenos necesarios, así como los recursos para dicha obra.

Una vez que se han recabado las firmas de los Secretarios de las Dependencias que intervinieron en la expropiación de referencia, se remite el aludido proyecto de decreto expropiatorio a la Presidencia, con la finalidad de que el señor Presidente de la República firme el documento que indicamos. Con posterioridad se publicará el Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, ahora bien, cuando se desconoce el domicilio de los propie

tarios que resultaron afectados con el procedimiento expropiatorio, se efectuará una segunda publicación para que ésta surta efectos - de notificación personal, conforme lo señala el artículo 4o. de la Ley de Expropiación.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 14 determina que cuando se trate de adquisiciones por vía de Derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte - del Gobierno Federal corresponderá a la Autoridad del Ramo respectivo determinar dicha utilidad. Con anterioridad indicamos que es a la Secretaría de Comunicaciones a la que le compete la construcción de caminos, y a la de Desarrollo Social especificar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la superficie para llevar a cabo la construcción de una vía general de comunicación.

Con antelación mencionamos que la Secretaría de Desarrollo - Social lleva un registro de la propiedad inmueble federal, y éste está a cargo del Registro Público de la Propiedad Federal, por lo tanto los Decretos Expropiatorios que incorporen al dominio público determinados bienes, se inscribirán en el Registro en comento, - ya que los mismos hacen las veces de escritura pública, como así lo señala el artículo 86 de la Ley General de Bienes Nacionales.

## C) RECURSO ADMINISTRATIVO.

El particular que sufre la expropiación y considera que se violan sus garantías individuales consignadas en la Constitución, puede oponerse a ese acto, ante la Autoridad Administrativa que decretó la expropiación, mediante el recurso llamado "revocación", el cual se consigna en el artículo 5o. de la Ley de Expropiación, que al efecto señala:

"Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

El referido recurso de revocación de conformidad con el artículo 6o. del ordenamiento citado, se interpondrá ante la Secretaría de Estado que promovió la declaratoria de expropiación, y en él invocará lo que a su derecho convenga con la finalidad de que se modifique dicha declaratoria o se deje sin efecto.

Cuando no se haya hecho valer el recurso de revocación, o en caso de que el mismo haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la Autoridad Administrativa que corresponda, procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

El afectado con el procedimiento expropiatorio puede oponerse al mismo, mediante el recurso de revocación en el que hará valer sus derechos señalando los conceptos que estime violatorios, los que versarán en lo siguiente:

a).- Porque no se acredita la causa de utilidad pública, en virtud de que no se da satisfacción a la necesidad de la colectividad.

b).- Porque no se le notificó personalmente, habiéndose publicado una vez el decreto expropiatorio, lo que de acuerdo a la Ley de Expropiación, se infiere que la autoridad conocía el domicilio del expropiado y al no notificarlo personalmente se viola el artículo 4o. de dicho ordenamiento.

Ahora bien, en el caso de que no conozcan el domicilio del particular afectado, la segunda publicación surtirá efectos de notificación personal, como lo ordena el propio artículo 4o. de la Ley que antecede. Se estima que es obligación de las autoridades expropiantes investigar el domicilio del afectado, puesto que todo inmueble está inscrito en el Registro Público de la Propiedad, pero tal actuación no se preve en la Ley de Expropiación, por lo que la segunda publicación que se haga del decreto expropiatorio, surta efectos de notificación personal en los términos del precepto legal señalado.

Un derecho que también asiste al propietario de un bien afectado con un procedimiento expropiatorio, es el que otorga el

artículo 90. de la multicitada Ley de Expropiación, o sea el de reclamar la reversión del bien para el cual fue expropiado, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le vuelva a transferir la propiedad sobre su bien. Si dicho bien no hubiese sido destinado al fin que dio causa a la expropiación, dentro del término de los cinco años contados a partir de la última publicación del Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación.

Sobre este punto es conveniente precisar que el dispositivo que antecede, no señala cuál es el término que tiene el afectado con la expropiación para que, una vez transcurridos los cinco años que tiene la autoridad expropiante para destinar tal bien a la finalidad que dio causa la expropiación, pueda pedir la reversión del bien expropiado. Tal deficiencia se suple con lo dispuesto por el artículo 33, párrafo segundo, de la Ley General de Bienes Nacionales, la cual establece: "Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible".

En todo el articulado de la Ley de Expropiación, se regula sobre quiénes pueden llevar a cabo la expropiación, el valor que se aplicará a lo expropiado, la causa de utilidad pública para que proceda la declaración expropiatoria y el derecho que tiene el afectado para pedir la reversión, pero no a que en el caso de que proceda ésta última, el afectado tenga que devolver la cantidad -



que recibió por el bien de su propiedad que fue objeto de la expropiación, como así lo establece el artículo 23 de la Ley de Vías - Generales de Comunicación.

A este respecto la opinión de la sustentante, se considera - que dicho artículo no es procedente, toda vez que está regulando - una ley ( Ley de Expropiación ), que no establece tal carga para - el afectado.

En efecto, el Decreto Expropiatorio tiene su fundamento en - la Ley de Expropiación, misma que como se ha señalado en ninguno - de sus artículos establece que en caso de proceder la reversión, - el afectado tenga que devolver después de cinco años de habersele - privado de su propiedad, la cantidad que le fue cubierta con moti - vo de la declaratoria de expropiación.

En tal virtud, es por lo que la sustentante considera que el artículo de la Ley de Vías Generales de Comunicación, está alterando el espíritu de la Ley de Expropiación.

#### D) LA INDEMNIZACION.

Nuestra Constitución Política en su artículo 27, párrafo segundo determina: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

En la propia Constitución no encontramos lo que quiere decir indemnización, y para tener un concepto de ella, mencionaremos que desde el Derecho romano tal figura aparece con perfiles definidos, y desde entonces conserva su mismo contenido. Ahora bien, la palabra indemnización viene del verbo indemnizar y éste se forma de dos vocablos latinos que son: "In" y "damnum". IN significa "sin" y - DAMNUM: "daño", por lo que de tal suerte indemnizar quiere decir "dejar sin daño".

La expropiación por causa de utilidad pública trae aparejada como consecuencia una compensación, la cual se denomina indemnización, que es la característica esencial de esta figura jurídica. Es por esto que legalmente la indemnización se convierte en un requisito indispensable para que se efectue la expropiación.

La justicia, la equidad y en general el régimen de Derecho, en el que vive la sociedad, hace que el Estado cuando priva a un particular de su propiedad para la satisfacción de una necesidad pública, no lo haga lisa y llanamente, sino mediante la indemnización respectiva, que viene siendo el pago por la privación de la propiedad.

Así tenemos que la indemnización es el derecho que tiene el particular, a que se le cubra el valor del bien expropiado, es - decir, el de exigir el pago de la cosa que por virtud de la declaración de utilidad pública se le ha privado, para que el Estado - pueda realizar el fin que persigue. La indemnización es una garantía que establece el artículo 27 Constitucional en materia de - - expropiaciones.

Pascual Carugno, al referirse al concepto que nos ocupa - sostiene: "La indemnización es la justa compensación debida al - expropiado por el sacrificio de su derecho de propiedad" ( 12 ).

El enunciado que antecede, es indiscutible principio de justicia de los fines del Derecho, para ser ejercitado por las personas a quienes se les haya afectado con un procedimiento expropiatorio.

Al hablar del concepto que se comenta, Fritz Fleiner señala: "La indemnización es para compensar todos los perjuicios, aún los - indirectos que por la expropiación se le ha ocasionado al patrimonio del particular afectado" ( 13 ).

( 12 ) CARUGNO, Dalurzo P. Revista "La Ley". Buenos Aires Expro - piación, No. 213, 1954.

( 13 ) FRITZ Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo. - Madrid, 1933, pág. 252.

La mayoría de los tratadistas que hablan de la indemnización coinciden en que al particular afectado se le resarcirá por los daños que se ocasionan con el procedimiento expropiatorio. Consideramos estar de acuerdo en que se compensará al afectado con una retribución por el bien de su propiedad que haya sido afectado, y en lo que no estamos de acuerdo es en que se basará en el valor que tiene fijado como valor catastral, ya que en muchos de los casos el expropiado, con lo que se le paga no puede adquirir otro bien para tener su casa habitación.

Al respecto Andrés Serna Rojas manifiesta: "La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. En materia de expropiaciones, es la suma de dinero que se cubre a la persona afectada por un procedimiento expropiatorio".( 14 )

Debemos entender en este concepto que la indemnización va a servir de término regulador para mantener el equilibrio de la economía del particular afectado, siendo así que la multicitada indemnización debe cumplir con una función social.

La indemnización procede en nuestro Derecho, nace como consecuencia lógica con la expropiación misma, tiene naturaleza jurídica encontrando su origen en la Constitución y se encuentra reglamentada en la Ley de Expropiación.

La Suprema Corte de Justicia, en algunas resoluciones establece: "Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: que la utilidad pública así lo exija, y que mediante la indemnización. El dispositivo Constitucional al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha requerido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan violación de garantías".

En consecuencia, para la Suprema Corte de Justicia, la indemnización es una garantía que consagra el artículo 27 de la Ley Suprema, y el concepto de la misma, lo consideramos de la siguiente forma: "La indemnización es la suma de dinero que se cubre a la persona afectada con un procedimiento expropiatorio, resarcéndole los daños causados por el procedimiento que antecede".

Sostenemos en cuanto al concepto en estudio: Es la retribución que se le otorga al particular, es decir, el equivalente al valor que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fije con base al valor catastral y no comercial del bien que se le afecta por la expropiación que se realiza.

Así el afectado tiene el derecho de exigir el pago del bien que por virtud de la declaración de utilidad pública se le priva. En esta forma la indemnización se nos presenta como una de las formalidades que el Estado debe llenar para que la expropiación no sea un despojo o una confiscación. De ser así se vería contrariado

el principio de igualdad ante las cargas públicas, y es por eso - que surge la noción de la indemnización como una institución que - viene a explicar al mismo tiempo y justificar el concepto de expropiación.

La diferencia entre expropiación y confiscación, es que ésta última es una medida arbitraria de carácter administrativo, que - simboliza el abuso de la Autoridad, la que investida de su representación legal dispone sin derecho y sin fundamento, de sus propiedades, derechos o posesiones de un particular.

La Tesis Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia: "Indemnización en caso de expropiación", señala que la indemnización en caso de expropiación, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, es una garantía y para que ésta sea efectiva y aquella - lleve su cometido, es necesario sea pagada, si no en el momento - preciso del acto expropiatorio, sí a raíz del mismo y de una forma que permita al expropiado disfrutar de ella".

El monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública, tratándose tanto de - propiedades particulares como de inmuebles sujetos al régimen ejidal, lo fijara la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, conforme lo ordena el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales.

El Estado cubrirá el pago de la indemnización una vez que la cosa expropiada ha pasado a manos del patrimonio del mismo Estado, conforme lo determina el resolutivo 19 de la Ley de Expropiación.

## PAGO DE LA INDEMNIZACION.

La Ley Suprema, en la fracción VI del artículo 27, contiene el imperativo del pago de la indemnización en todos los casos de expropiación, es decir: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, - ya sea que este valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por ellos de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base".

Al mencionar pago de la indemnización, nos obliga a hacer un análisis de los problemas que se presentan, como lo es la oportunidad del pago y la fijación de su monto.

En relación a esto, la Constitución nos exige que "medie" el pago de la indemnización, pero no determina si el pago mismo debe hacerse antes del acto expropiatorio, en el momento de él, o después del mismo. Esto daba lugar a un debate que no se presentaba en la norma Constitucional de 1857, en que ordenaba el pago "previo" de la indemnización.

La Constitución de 1857, utilizaba la palabra "previa" - - - indemnización, nuestra actual Constitución, simplemente dice en el párrafo segundo del citado artículo 27: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Por lo tanto estimamos que tanto la Ley Fundamental de 1857- y la de 1917, el aplicar los términos "previa" y "mediante", los - consideran como sinónimos, puesto que siempre mediará el pago de - la indemnización en el procedimiento expropiatorio.

Estimamos que el texto Constitucional de 1917, al emplear la palabra "mediante" quiso modificar en forma radical los principios de la que le precedió, puesto que también utilizaban en forma ex - presa, el término "previa".

Al expresar mediante y previa indemnización, estamos indican - do la existencia del pago, esto es, la indemnización por el daño - que se ha causado. Cabe mencionar que el término "mediante" implica, que la indemnización debe pagarse al mismo tiempo en que se - realiza la expropiación, o en un plazo brevísimo posterior a ésta. Se estima conveniente que el pago de la indemnización debe ser - - efectivo, real y oportuno y el monto de la misma, siempre se cubri - rá con dinero.

En el procedimiento expropiatorio, excluimos al dinero, pues éste no es susceptible de expropiación, carecería de objeto expro - piar dinero para cubrir el monto de la indemnización con dinero. - Por otra parte, el Estado no paga un precio previamente convenido, sino que se concreta a pagar la indemnización para resarcir en lo - posible el daño que ha sufrido el particular afectado.

La Ley de Expropiación establece en el artículo 10: "El pre - cio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basa -



ra en la cantidad que como valor de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".

La Constitución al establecer la propiedad privada y respetarla, no quiere, desde luego, que los particulares que han sido afectados por un decreto expropiatorio, se enriquezcan a costa del presupuesto del Estado, pero tampoco los particulares perderán su propiedad sin que se les restituya el precio justo de ésta.

Por otra parte, los términos en que se encuentra redactado el artículo 10 del ordenamiento legal en comento, trastocan el artículo 27 Constitucional, puesto que pretenden que en un plazo de diez años la indemnización se pague de acuerdo al valor fiscal de la cosa expropiada. En efecto, es sabido por todos, que los bienes inmuebles suben de valor a una gran velocidad, pagar un inmueble al valor comercial de hoy, ya no digamos catastral, dentro de dos años resultaría sumamente perjudicial para el propietario. Se imaginan ahora lo que es en la práctica el que se pague una indemnización diez años después de que ésta fue realizada tomando como base el valor catastral?

La propia Ley de Expropiación en el artículo 20 determina - que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que - la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un - - período mayor de diez años.

El plazo que establece el dispositivo que se cita, resulta - demasiado amplio, como para sostener que cumple con el concepto - "mediante" que utiliza la Constitución, además realizando los pa - gos en esta forma, consideramos que opera un lucro cesante.

El maestro Gabino Fraga estima: "Que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que el pago deba - efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerlo como previo, simultáneo o posterior a la expropiación" (15).

El enunciado que antecede nos habla de la época del pago de la indemnización, ahora bien, se estima que el pago de la multicitada indemnización debería ser previo a la expropiación, para que el expropiado, pueda disponer de esa cantidad, por ser en algunos casos su único patrimonio.

(15) Ob. cit. pág.

Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario teóricamente hablando, sino una sustitución del dominio o del uso, por el goce de la indemnización respectiva. El Estado al expropiar, reconoce la existencia de un régimen de propiedad privada, que no altera la expropiación y antes bien, la respeta por medio de la indemnización que se cubre al expropiado, y la razón jurídica propiedad, es sustituida por la razón jurídica indemnización.

Cabe mencionar que el pago que se cubre como indemnización a los afectados con un procedimiento expropiatorio de terrenos particulares, se realiza a aquellas personas que acrediten su legítima propiedad sobre los terrenos.

Ahora bien, los terrenos del régimen ejidal, sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, el que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o mediante garantía suficiente.

CAPITULO IV

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN  
MATERIA DE EXPROPIACION

A) POR FALTA DE CUMPLIMIENTO A LOS REQUISITOS FORMALES.

Para que la expropiación reúna los principios de legalidad - es necesario que la autoridad que tramita el expediente expropiat<sup>o</sup> rio cumpla en forma irrestricta los requisitos que señala el - - - artículo 3o. de la Ley de Expropiación.

En la especie uno de los requisitos más importantes es que - debe formarse el expediente de expropiación, el que cotidianamente no se cumple, debido a la diversidad de autoridades que intervie - nen en la expropiación. La falta de este requisito hace procedente el juicio de amparo.

El dispositivo que antecede establece: "El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrati vo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el - expediente de expropiación, de ocupación temporal o limitación de - dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva".

En la especie, ni la Secretaría de Comunicaciones y Transpor tes, ni las Secretarías de Desarrollo Social y Hacienda y Crédito - Público, a quienes en su caso, les correspondería acatar en sus - términos el artículo 3o. de la Ley de la materia cumplen con dicho - precepto, al no efectuar la integración previa del expediente ex - propriatorio.

En efecto, la intención del Legislador para que se lleve a -

cabo el expediente de referencia, es que los particulares afectados por un decreto expropiatorio, puedan enterarse de cuáles fueron los antecedentes y las razones por las que su inmueble es expropiado, para poder estar en posibilidad de hacer valer lo que a su derecho convenga.

El que tenga verificativo una expropiación sin que se haya integrado el expediente respectivo, y sin que se haya hecho del conocimiento de los afectados tal expediente, resulta conculcatorio de los preceptos 14, 16 y 27 de la Constitución Federal, puesto que deja en total estado de indefensión a los particulares, al no poder preparar adecuadamente su defensa en contra del decreto expropiatorio.

Hablemos también del pago de la indemnización, otro de los requisitos de la expropiación. El artículo 20 de la Ley de Expropiación determina que: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán de un período mayor de diez años.

El mencionado artículo 30. de la Ley que se comenta, no cumple con los requisitos de ley, puesto que el artículo 20 de la Ley de Expropiación claramente establece que la autoridad deberá fijar la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse. Los decretos expropiatorios no cumplen con tales requisitos, puesto que se limitan a decir que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pagará con cargo a su presupuesto a las personas que demuestren tener derecho a ello; esto es, vuelvo a repetir, que no se

señala de qué forma y cuáles son los plazos en que la indemnización debe pagarse.

Debe decirse que el artículo 20 de la multicitada Ley de Expropiación, remite a la autoridad expropiante para que ésta señale el plazo y forma de pago. Lo único que se limita a hacer el artículo en comento, es tratándose del plazo, en establecer un término máximo a la facultad que se otorga a la autoridad expropiante.

Al no cumplirse con el precepto que antecede, ya que en los decretos expropiatorios no se señala con precisión el plazo y la forma de pago, es evidente que los decretos expropiatorios violan los preceptos constitucionales y legales enunciados.

En efecto por la experiencia que tengo sobre la materia, las Secretarías de Estado que intervienen en el procedimiento expropiatorio, no acreditan fehacientemente el procedimiento administrativo de expropiación, apegado el mismo a la normatividad fundamentalmente a la Ley de Expropiación, ya que no se forman debidamente los expedientes de acuerdo a la secuela procesal de los mismos, sin integrar los documentos que las diferentes Dependencias del Ejecutivo Federal participan en este trámite; los expedientes que se citan deben exhibirse foliados y con todos y cada uno de los documentos que se requieren para culminar con el procedimiento de expropiación. Expediente que normalmente no aporta esta Secretaría, siendocomo lo manifestamos un elemento fundamental para conceder el amparo al quejoso.

Es importante señalar que la Autoridad Judicial que conoce del caso, única y exclusivamente resuelve en cuanto a la supuesta-desposesión o no del terreno expropiado, olvidándose por completo de resolver en cuanto a los daños ocasionados al propietario.

Como lo mencionamos en el Capítulo I del presente trabajo, los requisitos formales para efectuarse la expropiación se tienen que respetar para que la expropiación tenga la formalidad y legalidad respectiva. En el caso que nos ocupa, es una vía general de comunicación terrestre para el servicio público y principalmente por ser de gran utilidad una vía para la rápida comunicación de los habitantes del país.



**B) CRITERIO DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL CONSTITUCIONAL****EN MATERIA DE EXPROPIACION.**

La Ley es la norma máxima que determina su cumplimiento, tanto de las autoridades como de los particulares, conforme al estado de Derecho en que vivimos, y solamente puede variar el contenido de su aplicación, mediante un criterio diferente cuando nuestro más - Alto Tribunal Judicial, como lo es la H. Suprema Corte de Justicia lo sostiene, por virtud de tesis jurisprudenciales que forman ejecutoria y que son el último y definitivo criterio de interpretación de la Ley en un momento dado, puesto que es posible la existencia - de jurisprudencias contradictorias.

De conformidad con lo anterior, podemos sostener que la Autoridad Suprema de Control Constitucional en materia de expropiación es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, independientemente de que los Jueces de Distrito también se consideran autoridades de control constitucional, puesto que aquél que se considere - afectado con una declaratoria de expropiación por violación al - artículo 27 Constitucional, puede ocurrir en vía de amparo ante el Juez de Distrito, el que en última instancia podrá resolver si hubo o no violación al precepto Constitucional señalado, y en caso de - que alguna de las partes que intervenga en ese juicio no esté conforme con la resolución, interpondrá el recurso de revisión respectivo para que en última instancia sea el más Alto Tribunal el que -

resuelva en definitiva.

Las autoridades de control en materia de expropiación, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelven en sí sobre la declaratoria de expropiación a que se refiere el artículo 27 Constitucional, más no intervienen porque haya existido violación a la garantía de audiencia consagrada en el 14 de dicho ordenamiento Constitucional, ya que el Alto Tribunal citado ha sostenido el criterio jurisprudencial de que no rige la garantía de previa audiencia a que se refiere el precepto señalado, porque tal requisito no está comprendido entre los que indica la propia Carta Magna en su numeral 27, agregando, que el primero de los preceptos o sea el 14, establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, o sea el 27, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales.

Así vemos la Tesis Jurisprudencial: EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental. (15)

(15) Tesis Jurisprudencial 368 ( Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala, 1985.

Igualmente, y casi en el mismo sentido, lo es la jurisprudencia: EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General, porque - ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general - para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de - los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.

También vemos que las autoridades de Control Constitucional tienen muy presente que para que pueda llevarse a cabo la expropiación de propiedad privada, es necesario se cumplan dos condiciones que son básicas para que la declaratoria sea procedente, siendo - tales condiciones, en primer lugar, que la utilidad pública así lo exija; y la segunda, que medie una indemnización. Así vemos que - tales requisitos se contienen en el comentado artículo 27 Constitucional, para que los mismos no se establezcan en forma incierta, de tal suerte que si otras leyes ordenan la expropiación en forma diferente importarán una violación de garantías. (16 )

( 16 ) Tesis Jurisprudencial número 33, Apéndice del Semanario - - Judicial de la Federación 1917- 1985, Primera Parte, Pág. 70.

Así el Alto Tribunal de Justicia, ha sostenido que en materia de expropiación de bienes particulares, sólo procede en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente de expropiación. (17).

Sobre el aspecto de la indemnización, existe el criterio de nuestro Alto tribunal, que en el caso de la expropiación, la indemnización que señala el artículo 27, es una garantía para que indemnización sea efectiva y por ende la expropiación llene su cometido, de tal suerte es necesario que la indemnización sea pagada en el momento preciso del acto posesorio o en su defecto a raíz del mismo, por lo que si en la declaratoria se fija un término o plazo para cubrir la indemnización, se viola la garantía a que se hace referencia.(18).

(17) Tesis Jurisprudencial número 365. Apéndice del Semanario Judicial 1917-1985, Tercera Parte, Pág. 621.

(18) Tesis Jurisprudencial número 367. Apéndice del Semanario Judicial 1917-1985, Tercera Parte, Pág. 624.

Así vemos que el Organó de Control Constitucional mencionado, ha resuelto en diversas jurisprudencias sobre la utilidad pública en la expropiación; señalando que tal requisito deberá acreditarse mediante un procedimiento previo especificado por las leyes respectivas, por lo que si dicho requisito no se cumple con todas las formalidades que señala la Ley de Expropiación, se molestaría en su propiedad a una persona, violando por ello las garantías establecidas en los artículos 16 y 27 constitucionales.

Así lo podemos ver en la Jurisprudencia: "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA", que señala: "Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías". (19)

Las tesis relacionadas con tal jurisprudencia o sea la que se enuncia: PROCEDIMIENTO PARA HACERLA.- La fracción VI del artículo 27 Constitucional, fija a las Autoridades Administrativas determinadas condiciones para proceder a la expropiación, entre las que está la de que exista una ley que exprese los requisitos a que debe sujetarse dicha expropiación, para que, de acuerdo con esa ley, puedan hacerse las expropiaciones.

( 19 ) Tesis Jurisprudencial 837. (Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1985, Tercera Parte, pág. 627.

Por lo tanto, si la Legislatura de un Estado decreta que el Gobernador, por causa de utilidad pública, expropie un inmueble - pero en el decreto no se llenan los requisitos constitucionales, - como éste no es una ley que funde la causa del procedimiento y - conforme a la cual deba llevarse a cabo la expropiación de referencia, dicha ley es violatoria de garantías.

Igualmente, nuestro más Alto Tribunal de Justicia ha resuelto en otra tesis, enunciada como: CAMINOS, EXPROPIACION POR UTILIDAD PUBLICA, PARA CONSTRUIRLOS.

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

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

La figura jurídica de la expropiación es una de las formas que tiene el Estado para adquirir bienes, por medios legales.

La misma expropiación es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. Esta figura jurídica tiene ciertos requisitos que cumplir como son los fines de utilidad pública y la indemnización, sin el primero de éstos no se puede justificar la desposesión de un bien, el segundo requisito es de suma importancia porque sin este elemento esta forma podría convertirse en otra de las modalidades con que cuenta la Administración Pública, para la adquisición de bienes, como es la confiscación, la cual está prohibida por el artículo 22 de la Ley Fundamental.

La Ley de Expropiación en su artículo 3o., dispone que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

1. Considero que la Ley en estudio incurre en un error de hacer una sola institución de tres instituciones distintas, que -

tienen como móvil las necesidades públicas; tales como son la - - expropiación, la ocupación temporal y las limitaciones de dominio y acomodarlas al régimen establecido por la Constitución únicamente para la primera, o sea para la expropiación.

La expropiación implica la transmisión del derecho de propiedad; la ocupación temporal implica solamente una perturbación en la posesión y las limitaciones de dominio son las restricciones o modalidades al derecho de propiedad.

La expropiación es una facultad concedida al Estado, sujeta a condiciones que protegen el patrimonio del afectado. En cambio la ocupación temporal no está autorizada por la Constitución, sino en tiempo de guerra para alojamiento de los militares en los términos que establezca la Ley marcial, toda vez que la posesión está garantizada por los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Por lo tanto creo necesario se individualice a cada una de las tres instituciones, y la Ley de Expropiación nada más se ocupe de las expropiaciones que se refieren a la transmisión del derecho de propiedad.

2. El artículo 90. de la ley que antecede señala el plazo que tiene el afectado para solicitar la reversión del bien expropiado, si el mismo no se destinó a la causa que motivó la expropiación. Considero que los cinco años que otorga la propia Ley de Expropiación son muchos para que el afectado solicite se revierta su propiedad. Ahora bien, si el Estado recurre a la expropiación es por-



ser el medio idóneo para adquirir los bienes para realizar una obra que es de utilidad inmediata para la sociedad, luego por qué no se realiza la misma en el tiempo que ha señalado la citada Ley de Expropiación?

Por qué no se lleva a cabo la obra en menos tiempo?, tal vez porque no se hicieron los estudios previos necesarios para efectuar la expropiación, evitando así se solicite la reversión de lo que se ha expropiado.

Aquí también sugiero que se haga una modificación respecto al tiempo que se ha otorgado para solicitar la reversión. Bastan dos o tres años para llevar a cabo la obra por la que dió causa a la expropiación, o por lo menos para iniciarla y continuarla aún cuando no sea con la celeridad pretendida.

3. Otra modificación que propongo se realice a la Ley de Expropiación es la actualización en su artículo 3o., ya que menciona: "el Gobierno de los Territorios", y como sabemos ya no hay Territorios, por lo tanto se sugiere actualizar el dispositivo que se señala.

Respecto al tiempo en que se realiza el pago de la indemnización, nos indica la Constitución en el artículo 27, que las expropiaciones se harán "mediante" indemnización. Considero que el afectado queda en estado de indefensión, ya que con base en lo anterior el Estado cubre el pago de la citada indemnización después de que la expropiación se realizó, ahora bien si al afectado se le ocasio

nó un perjuicio al sufrir la expropiación, aunado a esto se le -  
causa más daño al no pagarle la indemnización previa a la misma -  
expropiación.

4. El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional en -  
donde establece que las expropiaciones sólo se harán "mediante" -  
indemnización, debería modificarse y quedar como lo disponía la -  
Constitución de 1857, con el término "previa" indemnización. Se -  
entiende que siempre va a mediar el pago de la indemnización, pero  
éste debe ser al momento o concurrente a la expropiación.

5. El artículo 20 de la Ley de Expropiación se refiere al -  
plazo para cubrir el monto de la indemnización, dice que no abarca  
rán nunca un período mayor de diez años, tiempo que considero muy-  
amplio para efectuar el pago de la citada indemnización, y creo -  
necesario se actualice este dispositivo de la Ley en estudio, para  
que el mismo pago se efectúe en menos tiempo, y acorde con la rea-  
lidad del momento en que suceda.

Ahora bien, la Ley de Expropiación fue promulgada el 23 de --  
noviembre de 1936, esto es, tiene cincuenta y seis años que se -  
aplica la misma ley, por lo tanto, si es necesario se actualicen -  
los artículos que se mencionan, o sea 3o., 9o. y 20 de la Ley de -  
Expropiación, principalmente.

6. También en lo que respecta el pago de la indemnización -  
se hace de acuerdo al valor catastral de los bienes, lo justo es -  
que se haga conforme al valor comercial, previo dictamen pericial,

y no conforme a un tabulador que está muy abajo de los precios - reales, dando así a los afectados, la posibilidad de reponer aun - que sea en parte sus bienes.

El presente trabajo lo dejo a la ponderación de las experien - cias que Ustedes representan en materia jurídica, esperando su - aceptación en mi examen profesional que con él sustentaré.

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

1. Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - S.A., vigesimosexta edición, México, 1987
2. Acosta Romero Miguel. Teoría General de Derecho Adminis - trativo, Editorial Porrúa, S.A., sexta edición actualizada, México, 1984.
3. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, décima edición, segundo tomo, México, 1981.
4. Del Río Gonzalez Manuel. Compendio de Derecho administra - tivo, Editor y Distribuidor Cárdenas, primera edición.
5. Gutiérrez y González Ernesto. El Patrimonio, Editorial - Porrúa, S. A., tercera edición, México, 1990.
6. Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Edi - torial Porrúa, S. A., primera publicación, México, 1963.
7. Díez Manuel M., Manual de Derecho Administrativo, tomo I, Editorial Plus-Ultra, Buenos Aires, 1983.
8. Gordillo Agustín A., Teoría General de Derecho Administra - tivo, I. E. A. L., Madrid, 1984.
9. Pérez de León Enrique. Notas de Derecho Constitucional y - Administrativo, segunda edición, 1973, México, D. F.

10. Martínez Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, primera edición, 1985.
11. Rojina Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano, tomo III. Bienes Derechos Reales y Posesión, 4a. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1976
12. Castán Tobeñas José. Derecho Civil español, común y flo - ral. Décima edición, . Instituto Editorial Reus, Madrid, 1964.
13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
14. Ley de Expropiación
15. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
16. Ley General de Bienes Nacionales
17. Ley de Vías Generales de Comunicación