

239
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

" ARAGON "

"LA EXPROPIACION EN EL DESARROLLO DE LA VIDA
ECONOMICA, SOCIAL Y JURIDICA DE MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

NARCISO RAUL MENDOZA SOTO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ENEP

ARAGON

San Juan de Aragón, Edo. de Méx.,

1994



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.

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**, por ser la institución que me abrió sus puertas y me brindó la oportunidad de cursar y concluir una carrera profesional.

A todos los maestros que a lo largo de mi vida escolar han -- contribuido con su esfuerzo y dedicación, para poder llegar - hasta donde hoy me encuentro.

A los familiares y amigos, que de alguna manera han estado -- conmigo en momentos agradables y desagradables; de manera muy especial a :

CLEMENTE L., EDUARDO S., ANGEL V. y ROSARIO C., pues con --- ellos pude contar en los momentos difíciles y porque siempre me brindaron su ayuda de manera desinteresada.

Pero sobre todo a **MARIA de los ANGELES ALVARADO PACAS**, por ser una persona sin igual, ya que con su ayuda, consejos, compren- sión, confianza y sobre todo por creer en mí, he sentido un - apoyo infinito e incondicional para poder llegar hasta este - momento tan importante en mi vida.

A mi asesor de tesis **Lic. PEREA RIVERA J. ARMANDO**, ya que gra- cias a su dedicación, paciencia y confianza, pude cumplir uno- de mis logros más importantes en mi vida, y aunque hubo algu- nas situaciones adversas, siempre me dio la oportunidad de -- trabajar con él, para verme en la posibilidad de elaborar mi trabajo de tesis.

A mis padres **SALVADOR MENDOZA y ESPERANZA SOTO**, mis hermanos- **VERONICA, SALVADOR, ELVIA, GUILLERMO y JOSE LUIS**, ya que han- mostrado sumo interés en mis actividades, pero además por --- brindarme todo tipo de ayuda a lo largo de mi existencia y -- comprenderme.

Y al **CREADOR**, por permitirme llegar a un momento tan importan- te en mi vida y con ello realizar uno de mis grandes anhelos.

Gracias a todos

I N D I C E

INTRODUCCION.....	pág. 1
CAPITULO I	
RESEÑA HISTORICA DE LA EXPROPIACION.....	3
1.1. En la Edad Media.....	5
1.2. En el Derecho Comparado.....	10
1.2.1. En el Sistema Jurídico Italiano.....	12
1.2.2. En el Sistema Jurídico Francés.....	15
1.2.3. En el Sistema Jurídico Anglosajón.....	17
1.2.4. En el Sistema Jurídico Mexicano.....	19
CAPITULO II	
LA RELACION QUE GUARDA LA PROPIEDAD PRIVADA COMO FUNCION SOCIAL CON RES- PECTO A LAS LIMITANTES CONTENIDAS EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.....	24
2.1. Propiedad como Función Social.....	28
2.2. Prestaciones Obligatorias y Limitaciones a la Propiedad.....	31
2.3. Expropiación.....	35
2.3.1. Concepto.....	37
2.3.2. Elementos.....	39
2.3.3. Naturaleza Jurídica.....	45
2.4. Diferencia de la Expropiación con las demás Limitantes a Propiedad Privada.....	47
2.4.1. Nacionalización, Decomiso y Requisa.....	48
CAPITULO III	
FUNDAMENTO LEGAL DE LA EXPROPIACION EN EL ORDENAMIENTO JURIDI- CO MEXICANO.....	52
3.1. Régimen Constitucional.....	54
3.1.1. En la Constitución en el Artículo 27 párrafo II, --- fracción VI, fracciones X, XIV y XVII en Materia Agra- ria	56
3.1.2. En el Código Civil en sus Artículos 830 al 853....	61

3.1.3. Ley de Expropiación.....	63
3.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en - el Artículo 27 fracción XIX.....	68
3.2. Régimen Jurídico.....	69
3.3. Recursos Legales que Admite esta figura en Nuestra Legis - lación.....	71

CAPITULO IV

TRASCENDENCIA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA EXPROPIACION EN NUESTRO PAIS.....	73
4.1. Provechos a la Sociedad.....	75
4.2. Inconvenientes a la Sociedad.....	77
4.3. Críticas al Sistema Expropiatorio Mexicano.....	80
4.4. Alternativas en Materia de Expropiación.....	82
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFIA.....	90

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

El hombre como ser racional y acostumbrado a convivir con sus semejantes, busca su bienestar y el de los suyos, esto se ha venido dando a lo largo de la historia, pues el ser humano en el transcurso de la misma ha experimentado muy diferentes formas de organización, lo que le permite ir viendo cuales le servían de alguna forma y las que no le beneficiaban ir las dejando de practicar.

El presente trabajo se compone de cuatro apartados en los que se trata de exponer en forma concreta los aspectos más importantes de la Expropiación, para lo cual señalamos a grandes rasgos el contenido de cada uno de ellos.

El primero se integra por los antecedentes de la Expropiación, ubicandonos específicamente en la Edad Media, para posteriormente hacer una breve semblanza de la figura antes citada, en los derechos francés, italiano y desde luego el mexicano, además de hacer en forma sencilla una comparación de esos ordenamientos -- jurídicos con respecto a la Expropiación.

Por lo que toca a la segunda parte de este trabajo, se encuentra constituida por el estudio que se hace de la propiedad como una institución que cumple una función social, también en esta parte se hace referencia a las modalidades y limitaciones a las cuales se encuentra sujeta la propiedad privada, así también se analiza a la Expropiación en forma específica. Todo esto desde el punto de vista de la doctrina mexicana.

Por otro lado el tercer capítulo, se refiere al régimen Constitucional y Jurídico al que se encuentra sujeto el acto expropiatorio en nuestro país, es decir, viene a ser la parte que contiene el fundamento legal y que debe ser observado por el Estado cuando pretende realizar el acto antes señalado.

En la cuarta y última parte, se trata de ver a grandes rasgos la importancia que tiene la figura a que nos hemos venido refiriendo, en desarrollo de la vida económica y social de nuestro país, es en esta parte donde se exponen los beneficios y los posibles inconvenientes de la Expropiación para nuestra sociedad, - así como también se proponen algunas alternativas en esta materia.

C A P I T U L O

I

RESEÑA HISTORICA DE LA EXPROPIACION

La tarea de buscar las raíces del derecho expropiatorio resulta difícil, pero se cree que tiene su origen en los pueblos orientales donde han surgido otras instituciones que hoy en día subsisten. Dichos pueblos se caracterizaban por un despotismo ilimitado, es decir, que el jefe de Estado era dueño y señor de vidas y haciendas.

Sin embargo en pueblos como el Espartano, donde su forma de organización era de tipo comunal, con lo cual se desprende que desconocían la Expropiación forzosa, en la que el mismo Estado ponía por encima de sus propias necesidades a la propiedad y Soberanía individual, otorgándoles un reconocimiento expreso.

Con ello podemos darnos cuenta que en pueblos como éste, era el Estado quien subordinaba sus intereses a los individuales. Por lo tanto creemos, que es totalmente al contrario de la mayoría de los sistemas jurídicos modernos incluyendo el nuestro, ya que es el interés general quien debe estar por encima del particular.

Por otro lado " En la Biblia, antiguo testamento, hay vestigios de la Expropiación en el libro 1o. de Samuel, entre los derechos del rey, se dice: Asimismo tomará vuestras tierras, vuestras viñas y vuestros buenos olivares y los dará a sus siervos. En el libro 2o. de Samuel, el rey requiere la propiedad de los particulares, para levantar un altar a Dios. con el objeto de que use la plaga o mortandad en el pueblo, pero aclara que tal entrega de la propiedad será mediante pago de precio, porque no ofrecerá a Jehová mi Dios holocausto por nada." (1)

(1) ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, 3a. Edic., Ed. Porrúa S.A., México 1989 p.428.

Por lo que se refiere a Roma, no se tiene un conocimiento cer-
tero de que la Expropiación haya sido conocida, en esta Ciudad, -
al respecto mencionaremos el episodio de Augusto, quien renunció
a la idea de engrandecer el foro para no causar agravios a los -
particulares que tenían sus fincas colindantes. Sin embargo ---
otros como Bonfante, en forma categórica decía, que la Expropia-
ción por causa de utilidad pública es verdaderamente reconocida,
pero habría sido dudoso el carácter de coactividad (si se pres -
cindiera de los casos de necesidad o abusos despóticos y por lo
que toca a la indemnización esta ya se regulaba).

Para fortalecer a la primera de las tesis expuestas anterior-
mente, sobre la ignorancia de este régimen, es necesario decir -
que se tenía conocimiento de la existencia de verdaderos Códigos
de edificación y se tuvo que pedir al pueblo romano que admitie-
ra la Expropiación, para destinarla al embellecimiento de Bizan-
cio. Ello es justificado con el texto contenido en la leyes 50,
51 y 53 de Operibus Publiero del Código Teodosiano, en Nov. VII-
párrafo 1o. que se refería a la enajenación de las fincas de la
iglesia, cuando el interés público lo necesitase, el pago de lo
expropiado no se hallaba sujeto a regla alguna, sino que quedaba
a criterio del Emperador.

1.1. En la Edad Media

Caído el imperio romano de occidente (476), los grandes centros culturales, morales y económicos comenzaron a desaparecer.

Con el creciente poderío de la iglesia, el cristianismo se impuso a todos los espíritus, como conjunto de doctrinas filosóficas, morales y económicas. Pero en el seno de esta corriente surgieron numerosos conflictos principalmente de la lucha por el poder, tratándose de allegar un sin número de bienes materiales, que a largo plazo sólo refleja el poderío que se quería obtener para el fortalecimiento y poder de las grandes dinastías.

Es así como encontramos un sin fin de figuras, que algunas si bien es cierto fomentaron el aspecto económico, cultural y social de las sociedades de la Edad Media, otras en consecuencia trajeron el derrumbamiento de las corrientes fundadas anteriormente, las cuales señalaban el pelagianismo, según el cual, el hombre podía hacer el bien sin la gracia de Dios, lo que desarrollo el combate de la iglesia por quitar de la mente del hombre la importancia de la economía, es decir, los bienes materiales, y que si la iglesia los utilizaba eran para fortalecer las ideas católicas por encima de las riquezas materiales.

Es a través de estos años, en los que se asoman los primeros antecedentes de figuras tan importantes como es: la Expropiación.

Esta figura en el medioevo era conocida como retribución que realizaba el rey, señor feudal hacia el subdito o siervo, es así como se establecen los indicios de dicha figura, donde los historiadores principalmente los ingleses y los franceses, resaltan dichos indicios que nos hacen remontarnos a lo que hoy conocemos sin duda como Expropiación.

Posteriormente del siglo X al XIII San Anselmo, procura reali

zar el equilibrio entre estas nuevas corrientes donde se establecía la razón y la fe.

La fe es previa, pero el creyente debe reflexionar sobre los dogmas. Así lo expresan las dos célebres fórmulas que definieron el pensamiento medieval acerca de los antecedentes de la figura anteriormente señalada.

Fides quarens intellectum (La fe en busca de la inteligencia).

Credo ut inteligan (Creer para comprender).

La importancia del trato dado a estas figuras (Expropiación) - en relación con las frases mencionadas radica, principalmente en: Establecer el pensamiento filisófico medieval acerca de los antecedentes de la Expropiación como figura utilizada por un gobierno para brindar la estabilidad de la ciudadanía, es así como nos vemos en la obligación de señalar que:

Sin la fe utilizada en el medioevo el razonamiento más sutil - no alcanza si no las apariencias, estas se pueden contemplar en la forma del rey por aniquilar cualquier manera contraria a su entender y que en consecuencia esta retribución (Expropiación), es la forma más cinica del rey o señor feudal por el acaparamiento de bienes que hagan presente su dominio sin importar como se establece en el lenguaje coloquial cayendo quien fuera con la única idea de mantener la riqueza de su reino y la proclamación de los suyos.

Es así con figuras como la Expropiación (retribución) y la Concesión (premio), no son más que, en aquel tiempo medieval las apariencias utilizadas por el rey, para el fomento y desarrollo de su riqueza.

En este entendido señalaremos que un sin número de siervos pen

saban que la retribución (Expropiación), era mala pues San Anselmo, elabora la prueba ontológica de la existencia de Dios, de acuerdo con lo cual nuestra idea de mejorar moral, cultural, social y económicamente no pueden darse más que por mandato del ser supremo de ahí surge la interrogante de decir:

¿Sirve la retribución en este tiempo y les servirá a todos -- aquellos que nos seguirán en nuestra travesía, sólo el hombre de la nueva era lo podrá aclarar?

¡Oh! ¿será el principio del fin del descubrimiento económico de nuestro tiempo?, ya que de ser así que el ser supremo nos ayude.

Hay que dejar muy claro la influencia católica en esta etapa, ya que se sobre entiende, que en aquellos años todo se movía por la definición del ser perfecto, porque Dios existe necesariamente, puesto que la existencia es una perfección.

Vemos la aparición de esta figura a la caída del Imperio romano de occidente, los territorios importantes, los cuales pasaban a propiedad de la nobleza, eran manejados y adquiridos estos territorios por las autoridades del emperador, ya que los señores feudales gozaban de auténtica autonomía con respecto al manejo de sus tierras.

Así podemos establecer que en la época del medioevo en relación con la retribución (Expropiación), impero de manera trascendente el dominio germánico.

Por lo que la corona paso sucesivamente de la casa de Sajonia a la de Franconia, célebres por sus disputas en el pasado, la más famosa de las cuales fue la querrela de las investiduras (1077). Siguió la dinastía de Suabia, con sus ilustres representantes Federico I barbarroja y Federico II, y a continuación, la ca-

sa de Habsburgo (Rodolfo I), la de Baurera y la de Luxemburgo. - Un príncipe de la última dinastía, Carlos IV, publicó la bula de oro (1356), que regulaba la sucesión imperial, y la economía de dicho pueblo, ya que fue de los primeros en acoger y reconocer dicha figura (Expropiación), la casa de Habsburgo volvió y el poder imperial alcanzó su apogeo con Carlos V, que reunió bajo su cetro los extensos dominios de la corona española, señalando que gran número de estos territorios fueron obtenidos por retribuciones españolas. Dándose posibilidades inmensas con las nuevas tierras para el fortalecimiento y permanencia de la Expropiación.

En la Edad Media se establecía una política expansionista que forzosamente habría de chocar por el desequilibrio económico vivido en los reinos.

En esta época histórica se dieron sin duda una serie de con-tradiciones que produjeron grandes combates y declives en la política usada en la Edad Media. Pero no cabe duda que dichas con-tradiciones en aquel tiempo, sean hoy en día una serie de ideas que sirven de base a muchos sistemas legales.

El medioevo fue sin duda la etapa principal sobre el cual descansan los antecedentes más remotos de la Expropiación, en que nos basamos.

1. Grandes extensiones de tierra.
2. El clero.
3. Las grandes ideas religiosas que dieron un giro total al mundo.
4. Al penetrar la religión y
5. El derrumbamiento de la cultura romana se presenta.

6. La edad de las nuevas tendencias (Medioevo).
7. Riqueza y poder.
8. Pobreza e ingenuidad.
9. Fortalecimiento de la nobleza.
10. Producción de ideas tendientes al mantenimiento de la economía principalmente.

De lo que pensamos en la retribución como forma de allegarse-riqueza en el medioevo.

El rey no podía ver disminuida por ningún motivo sus riquezas es así como se establece la necesidad de él, de aplicar los métodos necesarios y suficientes, que le permitieran aumentar dichos bienes.

Es de esta forma como se les establece a los dueños de tierras darles cierta cantidad de dinero por los terrenos que solicitaba, así otorgaba el cincuenta por ciento menos de lo que valía en la realidad esa porción de tierra.

Más tarde los nuevos pensadores señalaron que esa retribución a la que hacía referencia el rey, no era válida en términos dogmáticos, llevaron a cabo un nuevo sistema el cual consistía en la utilización de una nueva terminología.

El señor feudal al contar con grandes extensiones territoriales y su ambición lo obliga a pensar la forma de adquirir más territorio, es así como surge la necesidad de dar una indemnización a cambio de las tierras para fomentar su reinado.

1.2. En el Derecho Comparado

En relación a este punto, trataremos de establecer las características que tienen en común los derechos francés, italiano y por supuesto el mexicano, en lo concerniente a la Expropiación - como figura jurídica, así como las diferencias que se pudieran presentar en la misma.

Nos referimos a estos países europeos debido a la gran trascendencia económica, social y cultural que han tenido a lo largo de la historia.

Así pues, consideramos que si bien es cierto, que en la época del medioevo, la Expropiación fue un instrumento para allegarse riquezas, nos damos cuenta que esta figura ha venido evolucionando en el viejo continente al grado de convertirse en un medio -- con el cual cuenta el Estado para obtener bienes materiales. Pero no para fomentar un poder individual, sino para satisfacer necesidades de tipo social.

Es por ello que el acto llevado a cabo por el Estado (Expropiación), debe contar con sus elementos para hacerlo legal y no sea una medida arbitraria, tales elementos son:

- 1) La calificación legislativa de la utilidad pública.
- 2) La intervención administrativa para llevar a cabo el procedimiento expropiatorio sin audiencia del expropiado.
- 3) El decreto expropiatorio debe fundarse en la causa de utilidad pública notificandosele al expropiado.
- 4) Al expropiado debe garantizarse una justa indemnización- (de no ser así estaríamos en presencia de una confiscación)

Es así como podemos establecer que los derechos de Francia, - Italia, junto con el mexicano tratan a la figura jurídica de la Expropiación, pero indicando que esta deberá contener sus elementos esenciales como son la utilidad pública y la indemnización, - para que no sea ilegal la actuación del Estado frente a los bienes del particular afectado.

De los países en mención es Italia, quien maneja el concepto de interés público en lugar de utilidad pública, pero el mismo - va encaminado al bienestar de la sociedad.

Lo cierto es que los países señalados tratan de darle una buena causa de empleo de esta figura, también han de señalar bajo - cuales circunstancias puede proceder la Expropiación para no -- caer en arbitrariedades.

1.2.1. En el Sistema Jurídico Italiano

La Expropiación dentro de este sistema jurídico, es considerada por algunos autores, como la más enérgica de las limitaciones al derecho de propiedad. A este respecto el Estatuto señala como base de la ordenación jurídica, la inviolabilidad de la propiedad, pero cuando el interés público entre en conflicto con el derecho del particular y se determine que por una causa de utilidad pública, la cosa o el bien le será sustraído al particular - de su dominio, siempre y cuando dicha utilidad sea debidamente declarada y reconocida de acuerdo con las formas legales, razón por la cual se considera que el interés individual debe ceder ante el público.

" Pero el derecho de Expropiación que al Estado corresponde, no significa que al particular no corresponda también una indemnización (Estatuto art. 29; Cod. Civ. arg. 438), puede recaer en cosas inmuebles y muebles, si bien, por regla general, no se extiende a estas, y está sujeto a las condiciones rigurosamente fijadas por las leyes especiales en interés y protección del particular. " (2)

A grandes rasgos hasta aquí nos hemos referido a la figura jurídica de la Expropiación en el derecho italiano antiguo, para poder hacer una breve semblanza con respecto al mismo derecho, - pero sólo que en forma más reciente, ubicandonos concretamente - en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera del siglo XX.

La Ley de Expropiación del 18 de Diciembre de 1879, vino a modificar a la primera que se refería a esta materia, es decir, la del 23 de Junio de 1865, la cual preveía a la figura expropiatoria por causa de utilidad pública. En relación a este último -- concepto Messineo, afirma, que ha venido desarrollandose conti -

(2) Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Ancalo, Buenos Aires 1974, Tomo XI, p. 648

nuamente hasta transformarse en interés público, al cual considera con mayor comprensión y ductilidad, porque viene a dejar un amplio poder al determinar los motivos, para tomar los bienes de los particulares.

Por lo tanto, puede no ser precisamente derivada de una utilidad de orden económico, o patrimonial, pero de todas formas debe tratarse de un interés público y declarado de manera legal, debiéndose precisar la causa de la Expropiación, así como los bienes afectos a la misma.

Por su parte el nuevo Código italiano trata de ser preciso y concreto, ya que establece en su artículo 834, refiriéndose a la propiedad, se expresa bajo el título (Expropiación por interés público), señalando que nadie puede ser privado de sus bienes de manera parcial o total, sino en virtud de una causa de interés público, el cual deberá ser declarado legalmente, y como consecuencia de ello una indemnización justa a la persona afectada.

Además en el Código italiano de 1949 se encuentra contemplada otro tipo de Expropiación y es a la que se refiere el artículo 838, con respecto a los bienes que interesen a la producción nacional o de predominante interés público, es regulada de la misma forma que la anterior, es decir, legalmente declarada.

Por lo que se puede decir que esta clase de Expropiación tiene su fundamento en la satisfacción de intereses de orden superior y por lo tanto, generales a los cuales se deben subordinar los derechos individuales de los propietarios.

Según Messineo, en la actualidad se opera con el concepto de subordinación de los derechos de propiedad a los intereses colectivos; por lo cual estos últimos deben ser alcanzados aún contra la voluntad de los propietarios territoriales singulares y con el sacrificio de sus intereses.

Por lo que toca a las fórmulas interés público y utilidad pública, cabe hacer mención que la primera de ellas está contemplada en el Código de 1949, cuya característica es ser demasiado amplia y que en manos irrespetuosas, se presta para cometer toda clase de abusos, porque el interés público implica los bienes -- que interesan a la producción nacional.

En cambio la utilidad pública es menos amplia y ésta se en -- contraba contemplada en la Ley de 1865, por lo que habría sido -- conveniente mantenerla para limitar un poco las atribuciones de -- de la administración.

1.2.2. En el Sistema Jurídico Francés

En Francia, tuvo gran auge la monarquía absolutista cuya característica principal era que la propiedad privada se encontraba en el desamparo, por lo cual el Derecho francés antiguo debió -- ser reformado por la revolución de 1789, poniendo así fin a los abusos cometidos por la monarquía contra los ciudadanos. Por lo tanto, es este movimiento quien da término al período absolutista vivido por el pueblo.

La revolución francesa buscaba el respeto por la integridad - de las personas, lo cual se hacia extensivo a los bienes que poseían y constituían su patrimonio. Por lo que esto se encontraba estrechamente ligado al principio contenido en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

En lo referente a la propiedad privada esta se va a considerar inviolable y sagrada, es decir, el propietario no podrá ser despojado de ella, sino por causa de interés público y que de manera previa medie una indemnización. Siendo esta la forma adecuada de proceder, para disponer de los bienes de una persona -- sin caer en el abuso que fue característico hasta antes de que - los revolucionarios tomaran la Bastilla.

Posteriormente surgieron leyes que tendían a robustecer la garantía de propiedad, entre estas se encuentran la de 8 de Marzo de 1810 y la de 6 de Julio de 1833, dichas leyes exigían, que la declaración de la utilidad pública sea hecha por una autoridad - más elevada, debiendo existir la intervención del poder judicial después de un jurado especial, para determinar el monto de la indemnización que recibirá el particular por la pérdida de su propiedad.

Entre otras leyes importantes se encuentra la de 3 de Mayo de 1841, la cual establecía en forma definitiva las reglas que de -

bían observarse en la Expropiación. Esta Ley fue en parte modificada por la de 6 de Noviembre de 1918 y la de 17 de Julio de 1921. Independientemente de estas existen otras leyes posteriores que tratan cuestiones secundarias de la Expropiación.

Después de habernos referido a la historia y a las leyes que ha tenido Francia en materia expropiatoria, una vez concluida la revolución de 1789, de lo cual se desprende que este país basa la existencia de la Expropiación en una finalidad de orden público y que en sus orígenes se destinaba sobre todo para mejorar el dominio público, así como la construcción de obras públicas.

Sin embargo esta ha ido en crecimiento debido a las necesidades de tipo social y económico, como consecuencia de ello en la Ley y jurisprudencia francesas, se admite que la utilidad pública se puede justificar en las actividades de carácter económico, social, sanitario y aún estético.

Como podemos darnos cuenta, la utilidad pública se ha venido modificando en la legislación y doctrina de este país, ya que -- consideramos a dicho concepto como algo que va ampliándose de -- acuerdo a las necesidades de su pueblo.

1.2.3. En el Sistema Jurídico Anglosajón

En lo concerniente a este sistema, diremos al respecto que, - los Estados Unidos de Norteamérica, después de haber logrado su independencia de Inglaterra en 1786, tomarón como base de la --- Constitución de aquel país europeo algunas disposiciones de tipo jurídico como lo es la contenida en el artículo 5 constitucional de los Estados Unidos, la cual se refiere a la propiedad privada y por lo tanto, esta es la que nos interesa por la relación guardada con el tema en estudio.

Entonces el citado precepto establece, algunas prohibiciones-fijadas a los poderes públicos en lo tocante a la propiedad privada, pues ordenaba que esta no podía ser tomada para el uso público sin una justa compensación.

Por otro lado, es necesario hacer mención que, hay algunos comentarios refiriéndose a este artículo, entre los que destacan - los de Story (Constitución de 1790) y el de Paschal, los cuales-son similares al estimar a la propiedad privada como un derecho-sagrado del dominio individual que debe estar asegurado al ciudadano.

Por ello el Gobierno no tiene derecho a privar a los particulares de su propiedad, sino solamente cuando haya un uso público (causa de utilidad pública) y aún cuando existiera este motivo, - no podrá el Estado tomar la propiedad si no hay un justo pago -- por este hecho.

Según Paschal " Uso público quiere decir un uso aplicable a - la comunidad entera, para distinguirlo del de los particulares, - aún cuando todos y cada uno de los miembros de la sociedad no es tan igualmente interesados en tal uso." (3)

(3) Ibidem. p.649

Por lo que toca al fundamento jurídico de la disposición contenida en el multicitado artículo, no hay un acuerdo entre la -- doctrina y jurisprudencia norteamericanas.

Pues algunos tribunales en sus resoluciones señalan que, es -- una cláusula la cual se refiere unicamente al ejercicio por el -- Estado del derecho de dominio eminente, así también hay otros -- pronunciamientos donde se establece que, lo contenido en el precepto no es más que una limitación al Gobierno General; una prohibición o restricción al mismo con el objeto de que no tenga in gerencia en los derechos de los Estados particulares y sus habitantes.

Pero para algunos tratadistas esta disposición la cual ya ha sido contenida en algún artículo de la Constitución inglesa, es considerada como la confirmación de la doctrina establecida por la Ley común, cuyo objetivo es la protección de la propiedad par ticular.

Con lo anterior se advierte que el Gobierno va a estar obliga do a proporcionar un justo pago a los ciudadanos cuando sus bie nes son destinados para el bienestar, convivencia y seguridad -- pública.

Así pues, se desprende que las disposiciones referentes a la propiedad privada y de su uso que de ella pueda hacer el Estado, son tomadas de la Carta Magna Inglesa, la cual se refería a esta situación, con lo cual queda claro la influencia de Inglaterra -- al sistema jurídico norteamericano, por lo que respecta a esta -- materia (Expropiación).

1.2.4. En el Sistema Jurídico Mexicano

Los antecedentes de la Expropiación los encontramos en el virreinato, en donde Antonio de Mendoza, organizó eficazmente el territorio en su largo Gobierno y afrontó los conflictos creados por los encomenderos, en relación con la prédica del padre, las cosas y la sanción de las nuevas leyes donde se recalca la necesidad del Gobierno por tener propiedades conseguidas a través de la retribución (Expropiación), ya que la vida económica de la Nueva España giraba alrededor de la minería, la agricultura y la ganadería. Su riqueza era tan notable que, en el siglo XVI, el clero recogió casi dos millones de pesos en concepto de diezmo. Debido a que los productos importados se encontraban en los puertos (por ejemplo Veracruz).

Posteriormente, ya en la época de lucha por la independencia (1810), los impulsores de este movimiento, tratan de obtener grandes cambios en México, pues querían lograr la prosperidad de la nación. En esta etapa más que hallar datos relativos a la Expropiación encontramos los más hermosos ideales de libertad que forjarían como único resultado el desarrollo político, económico, social y cultural de una nación combatiente por el cambio.

Cabe recordar que México, una vez lograda su independencia, se va a encontrar integrado en su población por grupos de extranjeros principalmente españoles, criollos, mestizos e indígenas siendo este el más numeroso. Es en esta época cuando apenas se había logrado la libertad del país (1821), donde también hay un breve Gobierno de tipo imperial con Agustín de Iturbide, pero ya en 1824 se da paso a la República como forma de Gobierno.

La economía sufrió durante los primeros años de la República, porque no obstante que se hicieron algunos esfuerzos por intensificar el cultivo del café y poblar tierras yermas, la agricultura se estanca. De igual modo, la minería rinde mucho menos que -

antes. Las clases populares conocen el hambre, el comercio mismo languidece y la producción es absorbida por capitales extranjeros.

Por otro lado, es necesario hacer mención que nuestro país al iniciar su época independiente tuvo que afrontar constantes revoluciones (guerras civiles), lo cual trajo como consecuencia un régimen constitucional de lo más avanzado, porque aún con los -- problemas de índole político, en México jamás se atento por lo -- menos a través de la Ley contra los derechos primarios del hombre y del ciudadano.

Así pues, podemos decir que nuestro país sufrió momentos muy-difíciles como el de 1836 (pérdida de Texas), pero con todo --- ello se aprobaron siete leyes constitucionales que aseguraban el derecho de propiedad privada.

Alguna de estas leyes a grandes rasgos decía nadie podrá ser-privado de su propiedad, ni del uso o aprovechamiento de la misma ya sea parcial o totalmente. Pero cuando un bien general o -- utilidad pública exija la privación de esa propiedad, para que -- tenga legalidad la misma, deberá ser declarada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital; por el Gobierno y la junta departamental en los departamentós, no importando que el dueño -- sea una corporación religiosa, secular o individuo particular, -- el cual o los cuales deberan ser indemnizados en forma previa, -- el monto de esta será fijado por dos peritos en donde habrá un -- tercero en discordia en el caso de haberla.

Respecto a la indemnización cabe señalar que el propietario -- tenía la oportunidad de elegir a un perito de los dos que se -- mencionan en líneas anteriores. Así también le asistía el derecho da hacer el reclamó de la calificación del bien general o -- utilidad pública, ante la Suprema Corte de justicia en la capi -- tal o ante el Tribunal Superior que correspondiera al departamento

to. El reclamo suspende la ejecución del acto hasta que se emita la resolución.

Otra Ley en su artículo 45 f. III, establecía que el Congreso General no podía privar de su propiedad directa e indirecta a nadie, sin importar si el dueño era una corporación religiosa, - secular o individuo en particular.

Por su parte la Constitución de 1843, proclamaba: " La propiedad es inviolable, sea que pertenesca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una -- profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiera su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización en el modo que disponga la Ley." (4)

Años más adelante con la Constitución de 1857, la cual tuvo - una vigencia de sesenta años, estableció con respecto a la propiedad de las personas (físicas), que esta no podía ser ocupada sin el consentimiento de su dueño, sin embargo al igual que en las anteriores Cartas Magnas, sólo podrá ocuparse cuando haya -- una utilidad pública que lo justifique y la existencia de una indemnización previa. Así también debe determinarse a la autoridad facultada para llevar a cabo la Expropiación y cuales requisitos se han de satisfacer.

En esta época el país vive una difícil situación económica, - debido a que el ejército consume grandes cantidades de dinero y los problemas fiscales son cada vez más graves. Es por lo tanto, en este período cuando el Gobierno opta por la creación de figuras que ayuden a la estabilidad de su economía de lo cual podemos

(4) Ibidem. p. 655.

presenciar su elaboración superflua en la Constitución del 57.

Debido a que la reforma fue impulsada, gracias a los ferrocarrileros, y se estimuló la educación pública, la administración pública y el sistema convencional por el que se atravezaba en -- aquel tiempo.

Cabe observar que en esta Constitución se hace referencia a -- la propiedad de las personas (físicas), pero no así de las corporaciones eclesiasticas o seculares como sucedio en las anterio -- res constituciones, pues la idea principal de la Carta Magna del 57 era quitar el dominio de sus bienes a la iglesia, ya que en -- aquellos momentos las necesidades del país así lo requerían.

Otro acontecimiento presenciado en nuestro país fue su Revolución, que a principios de 1911 era ya un hecho. El Gobierno de Díaz no pudo hacerle frente y temio la intervención norteamericana, todo lo cual lo movio a pactar un armisticio con los maderistas en Mayo de 1911. En esos momentos surgen las figuras de:

Francisco I. Madero, Emiliano Zapata, Francisco Villa, Alvaro Obregón, Venustiano Carranza y Plutarco Elias Calles; quienes se opusieron al Gobierno de Huerta, debido a que representaba un -- desequilibrio social, cultural, legal y económico en México.

De los caudillos antes nombrados, sin duda fue Zapata, quien -- más se preocupo por expropiar a los grandes hacendados de sus -- tierras para repartirlas entre los campesinos, pues en aquellos -- tiempos eran unos cuantos los que poseían enormes cantidades de -- tierra.

Una vez concluida la revolución, la influencia política domi -- nante fue por algunos años la del general Calles, pero al subir -- al poder en 1934, el general Lázaro Cárdenas, respaldado por él, -- se produjo un viraje, y Calles debio expatriarse. En pero, ---

Cárdenas no hizo sino continuar e intensificar la política revolucionaria. Impulso desahogado la reforma agraria, habiéndose repartido más de 22,000,000 de hectáreas de tierra, estimuló la organización de las fuerzas obreras en la confederación de -- trabajadores y para consolidar todo ello, organizó el partido de la revolución mexicana, que había sido fundado por el general -- Calles, dándole caracteres avanzados y reformistas.

La más llamativa de las iniciativas de Cárdenas ha sido la -- Expropiación de las compañías petroleras extranjeras que realizó el 18 de Marzo de 1938, Estados Unidos aceptó la situación creada, pero Gran Bretaña extremó las reclamaciones y llegó a una -- ruptura de relaciones con México.

Posteriormente, con Avila Camacho en 1940, se dejaron ver -- grandes adelantos en materia Expropiatoria debido a que siguió -- la misma política empleada por Cárdenas, ya que se dio el nombre a esta etapa de: Gobiernos de desarrollo y perfeccionamiento.

Por último es necesario referirnos a la Constitución Política de 1917, pues es la que hoy en día nos rige y la cual es el fruto de la revolución de 1910, en esta Carta Magna se prevee la fi gura jurídica de la Expropiación y señala que, esta puede tener lugar cuando exista una causa de utilidad pública que la justifi que, pero mediando una indemnización. Por lo cual la encargada de llevarla a cabo y declarar la utilidad pública será la autori dad administrativa y para efectos de la indemnización ha de to -- marse en cuenta el valor fiscal de la finca manifestado o admiti do por el propietario afectado.

C A P I T U L O

I I

LA RELACION QUE GUARDA LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL CON RESPECTO A LAS LIMITANTES CONTENIDAS EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO

Una vez que ya hemos hecho referencia de manera breve a los antecedentes de la Expropiación, pasaremos a estudiar la relación que tiene la propiedad con las limitantes que se encuentran establecidas en nuestro Derecho.

Porque en México al igual que en muchos países, el Estado tiene un sinnúmero de actividades que cumplir, para ello es necesario que cuente con los bienes suficientes y así pueda estar en posibilidades de desarrollar sus actividades de manera efectiva.

De esta forma el Estado debe tener la propiedad de aquellos bienes que le sean útiles para satisfacer las necesidades que tengan una finalidad o provecho común, es decir, que el beneficio sea para la colectividad.

Por lo tanto, creemos que el Estado se encuentra apoyado por la Ley, ya que esta impone a la propiedad privada algunas limitaciones, las cuales van encausadas a ajustar la propiedad de las personas a las necesidades públicas. Entonces esto viene a ser una forma, por la cual el Estado puede cumplir con sus funciones u obligaciones que tiene con la sociedad.

Con lo anterior se desprende que la propiedad está ligada a las limitantes que le impone el interés público, razón por la cual dichas limitantes restringen de manera parcial la disposición, uso o aprovechamiento que de la cosa puede hacer su propietario.

Por otro lado, el Estado tiene su patrimonio el cual le permite cumplir o satisfacer necesidades de tipo social, las cuales -

están encomendadas al mismo. Por lo que es necesario atender al concepto manejado por algunos tratadistas al referirse al patrimonio del Estado.

De tal manera que el maestro Gabino Fraga, lo define como "Un conjunto de bienes materiales que de modo directo e indirecto -- sirve al Estado para realizar sus atribuciones, es decir, constituye el patrimonio del propio Estado." (5)

Por su parte Serra Rojas, señala que " El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y - acciones sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines." (6)

Pero quien define con mayor precisión al patrimonio del Estado es Eduardo Bustamante y lo hace diciendo que " Es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa e indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica." (7)

Una vez que hemos visto como definen al patrimonio del Estado los autores antes citados, nos podemos dar cuenta que dicho patrimonio se compone de los bienes del dominio público y privado de la Federación. Por lo cual sus características son las siguientes:

- (5) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo., 3a. Edic., Ed. --- Porrúa S.A., México 1988, p. 99.
- (6) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 14a. Edic., Ed. Porrúa S.A., México 1977, p. 121.
- (7) BUSTAMANTE, Eduardo. Derecho Administrativo., 2a. Edic., Ed. Porrúa S.A., México 1985, p. 347.

- 1) El patrimonio del Estado es un conjunto de bienes, recur - sos, acciones y demás derechos que integran el dominio pú - blico y dominio privado de la Federación.
- 2) Se valora pecuniariamente y estimula el cambio o tráfico - de bienes.
- 3) Están afectados a una finalidad pública, un interés gene - ral que se traduce en la prestación de servicios públicos - a cargo del Estado.
- 4) Forman una unidad de la cual el Estado o entidades públi - cas creadas por él, son sus titulares.

En lo referente a los elementos integrantes del régimen patri - monial del Estado, tenemos los que a continuación se enuncian.

- a) El territorio y todas las partes que componen al mismo. - En el territorio encontramos, la superficie terrestre en - donde vemos que adquirimos recursos forestales, hidráuli - cos y agrícolas.
- b) En el subsuelo encontramos recursos minerales, en la plata - forma continental tenemos nuestro mar patrimonial, las is - las y el espacio aéreo que se encuentran regulados por los artículos 42 al 48 de la Constitución, así como por el nu - meral 27 del citado ordenamiento.
- c) Todos aquellos bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado, ya sea en acciones de sociedades mercanti - les o los bienes de los organismos descentralizados o des - tinados a ellos, regulados por la Ley para el control por - parte del Gobierno Federal de los organismos descentraliza - dos y empresas de participación estatal están reguladas -- del artículo 1 al 30 de la Ley Orgánica de la Administra -

ción Pública Federal.

- d) Bienes de dominio privado de la Federación sujetos a la -- Ley General de Bienes Nacionales y al Código Civil Federal.
- e) Ingresos del Estado por vías de derecho público y privado-- como son los impuestos, aprovechamientos y productos que -- son regulados por disposiciones tributarias como el Códig-- go Fiscal.
- f) Conjunto de derechos de los que el Estado es titular.

Pero aunque el Estado por lo regular cuenta con los bienes su ficientes para llevar a cabo sus atribuciones, puede darse el ca so de que necesite de manera concreta bienes cuya titularidad es de los particulares y como la cooperación de estos nunca se da -- de manera voluntaria. De ahí que el Estado se vea obligado a ac tuar contra ellos imponiéndoles la cesión forzosa de sus bienes-- otorgándoles una indemnización por esto y es lo que nosotros co-- nocemos como Expropiación.

Esta cesión forzosa de bienes debe tener un beneficio común,-- es por ello que se considera a la propiedad como una figura de -- gran importancia, pues ya sea por medio de las limitaciones o su cambio de titularidad. Contribuye al beneficio social.

Es así como podemos darnos cuenta que la propiedad se encuen-- tra estrechamente ligada con las limitantes a las cuales se ha -- lla sujeta(y es donde dichas limitantes buscan que la propiedad-- cumpla funciones de tipo social.)

2.1. Propiedad como Función Social

Consideramos a la propiedad como una figura de enorme importancia en el desarrollo de nuestro país, pues por medio de ella, el Estado se encuentra con posibilidades de cumplir con sus atribuciones que por Ley le corresponden. Cuando la titularidad de los bienes está en manos de la Administración Pública, las funciones estatales se podrán cumplir con suma facilidad.

Pero cuando no cuenta con dicha titularidad tiene el apoyo de la Ley para hacerse de los bienes del particular que le sean indispensables para satisfacer las necesidades públicas, puesto -- que la misma Ley señala limitaciones y modalidades a la propiedad privada con el fin de atender al interés público, así como -- también se encuentra establecida la Expropiación por causa de -- utilidad pública mediante una indemnización que deberá otorgarse al particular afectado.

Entonces podemos decir que no obstante la existencia de la -- propiedad privada, el titular de la misma no va a poder disponer de ella plenamente, puesto que la misma se encuentra limitada -- por la Ley y tales limitantes responden a la satisfacción de un -- interés colectivo, lo cual nos lleva a concebir a la propiedad -- como una función social.

En otras palabras, en la Ley siempre se subordina el interés -- individual al interés público, es decir, que a pesar de afectar a un individuo en particular, lo más importante es, saber que va a beneficiar a un mayor número de personas integradoras de una comunidad.

La razón por la que la propiedad cumple una función social, -- es porque corresponde originariamente a la Nación, debido a que -- tiene en sus manos la riqueza del país.

Dicha propiedad abarca a los bienes que forman tanto el dominio público como el dominio privado de la Federación. Estos últimos serán parte del dominio nacional cuando fueren destinados al uso común, a un servicio público o a alguna actividad que se equipare a un servicio público.

Por lo que nuestra Constitución en su artículo 27 establece - " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de --- los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad-privada."

Con lo cual podemos señalar que hay dos tipos de propiedad, - por una parte la originaria de la cual la única titular es la -- Nación y la propiedad privada o derivada, porque esta última se constituye cuando la Nación transmite el dominio de ella a los - particulares. Además de imponerle las limitaciones y modalidades que dicte el interés público.

De tal manera que la propiedad debe estar destinada a cumplir con un provecho común, pues a pesar de que el titular de ella -- sea un particular. El Estado tiene la facultad de someter a su Imperio al propietario, con el fin de hacer compatible a dicha - propiedad con el interés público.

La propiedad privada está encaminada a dar un beneficio o provecho a su titular, cumpliendo así con su carácter de función social que tiene, pero aún lo tiene más con las limitantes y modalidades que la Nación le impone. Porque esto quiere decir que - en un momento dado esa propiedad puede ser ocupada para satisfacer necesidades públicas. Aunque esto afecte al particular dueño del bien en forma individual.

De ahí que la Nación tiene el pleno dominio de la propiedad,-

por lo tanto, la misma puede darle el destino que estime más - conveniente en beneficio de la comunidad.

En este sentido Serra Rojas, dice " La propiedad no es un poder ilimitado, el propietario no tiene derecho al abuso de la cosa, ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad. La institución de la propiedad sólo puede justificarse por los beneficios que ella pueda ofrecer a la colectividad." (8)

(8) SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. p. 259.

2.2. Prestaciones Obligatorias y limitaciones a la Propiedad Privada

En este punto haremos referencia a las restricciones que tiene el particular con respecto a su propiedad, es decir, a esas prohibiciones o abstenciones que extinguen en forma parcial las facultades de la persona en el ejercicio de su derecho de propiedad.

También hacemos mención a lo que se considera como prestaciones obligatorias del particular hacia la Administración y que no son tratadas como limitantes a la propiedad privada, de acuerdo con el criterio del maestro Falla Garrido, pues estima, que prestaciones obligatorias son " Las siguientes figuras jurídicas: - 1a. expropiación forzosa; 2a. requisas civiles y militares; 3a. ocupaciones temporales, y 4a. transferencias coactivas de bienes fungibles." (9)

Y por limitaciones entiende " 1° las llamadas servidumbres militares (que consisten en un non facere en determinadas zonas o polígonos); 2° las limitaciones en interés de la defensa nacional; 3° las limitaciones por razones artísticas o interés histórico; 4° limitaciones por razón de proximidad al dominio público, montes o ferrocarriles, 5° las llamadas servidumbres aéreas que impiden construcciones en la zona subperiférica de los aeropuertos, 6° limitaciones por razón de urbanismo, y 7° limitaciones sobre propiedades agrarias, etc." (10)

Aunque el autor en cita considera por separado a las prestaciones obligatorias de las limitantes a la propiedad, lo que se entiende es, que tanto unas como otras obedecen a un interés

(9) FALLA GARRIDO, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo - II. 10a. Edic., Ed. Tecnos, México 1992., p. 207

(10) Ibidem. p. 209.

superior, es decir, al interés público al cual se deben someter los derechos individuales.

Ahora bien a nuestro particular punto de vista, pensamos que algunas prestaciones obligatorias implican limitaciones a la propiedad, por ejemplo en el caso de las requisas militares estas suponen una limitación a la propiedad privada en interés de la defensa nacional, pues al particular se le puede requerir la ocupación de su propiedad mientras dure un acontecimiento belicoso. Por lo tanto, en esos momentos el dueño estará limitado para disponer de su bien hasta que no pase dicho acontecimiento.

Lo cierto es que ya sea con el carácter de prestaciones obligatorias o limitantes a la propiedad. Estas son un medio importante con que cuenta la Administración Pública para atender los problemas de tipo económico, social y político que afectan a su sociedad.

Para nosotros tanto prestaciones obligatorias como limitantes, vienen a ser sujeciones que tiene el individuo con relación a su propiedad en beneficio del provecho común.

Esto nos quedará más claro atendiendo a los conceptos de modalidades y limitaciones a la propiedad privada y que es lo que -- pretendemos tratar en este punto, para ello debemos tener muy en cuenta el criterio jurisprudencial y doctrinal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la modalidad de la propiedad privada como " El establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique -- la figura jurídica de la propiedad, es un término equivalente a la modificación.

Los elementos que se imprimen a la modalidad de la propiedad-privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del

propietario, de tal manera que éste no sigue gozando en virtud - de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho."

Este es el criterio de nuestro maximo Tribunal, con respecto a las modalidades que se imponen a la propiedad, cuyo fundamento lo encontramos en nuestra Constitución en su artículo 27 párrafo tercero y que a la letra dice " La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público."

Ahora bien, ya que tenemos el fundamento legal y la interpretación jurisprudencial, pasaremos a estudiar la opinión de la -- doctrina mexicana al referirse al concepto de modalidades y limitaciones a la propiedad privada, pues para algunos autores estos significan lo mismo y otros nos dicen que son cosas diferentes.

A este respecto Serra Rojas, señala que, " La modalidad es -- una medida legal que modifica a la figura jurídica de la propiedad, a diferencia de la expropiación que se concreta a un caso particular, las modalidades deben ser expresadas en la ley." (11)

Por lo tanto, podemos percatarnos que las modalidades deben estar encaminadas a darle una forma a la propiedad a tal grado de hacerla compatible con el interés público, justificándose así la función social que tiene. Por eso hay quienes dicen que la modalidad es una forma de aprovechamiento o modo de ser de la -- cosa.

Las modalidades vienen a cambiar el contenido de lo que tradicionalmente se entiende por propiedad, pues modifica o le da una diferente estructura a ésta, ya que implica la forma en que el propietario debe gozar o disfrutar de su bien, la manera de usar

(11) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.292

el mismo o la forma de disponer de el.

Por lo que se da una transformación de esa propiedad en beneficio del interés público y hasta donde la Nación lo estime conveniente. Ello nos lleva a la conclusión de que modalidades y limitaciones no pueden ser lo mismo.

Porque las limitantes significan restricciones o prohibiciones impuestas por el legislador al particular, para poder entender mejor esto, es necesario citar una definición de limitaciones a la propiedad privada y la cual dice:

" La limitación alude a la acción y efecto de acortar, limitar o limitarse. En estos casos se señala hasta donde debe llegar el régimen de la propiedad. Cuando se obliga legalmente a un particular a seguir y adoptar un régimen arquitectónico, dejar en el frente de una casa un jardín, o limitarse a determinados pisos o destinar, en los casos de colonias o fraccionamientos, a destinar espacios para mercados, jardines y otros servicios públicos, se están determinando limitaciones al derecho del propietario." (12)

(12) Ibidem. p.295.

2.3. Expropiación

El Estado como persona jurídica que es, tiene una serie de -- obligaciones por cumplir y que en algunos casos no puede conce -- sionar a los particulares por dos razones principalmente.

La primera de ellas : Es que originalmente corresponde al Es -- tado llevar a cabo ciertas actividades que tengan una finalidad -- pública, es decir, que como consecuencia de la actividad estatal se produzca el provecho de toda la sociedad. Un ejemplo claro -- de esto es la construcción de obras públicas como hospitales, es -- cuelas, centros recreativos, mercados, etc.

Con ello el Estado puede satisfacer las necesidades que cada individuo tiene, además de que dichos beneficios provienen de -- la Administración Pública. Estos vienen a ser más accesibles, -- que si los prestaran los particulares.

La otra razón por la cual el Estado realiza sin concesión al -- guna a los particulares, la prestación de servicios públicos, es porque pretende evitar posibles abusos de los particulares para -- con los beneficiarios. Por eso la Administración Pública opta -- por prestar ciertos servicios ella misma.

Aunque por escases de recursos económicos se ve obligada a -- concesionar la prestación de algunos servicios públicos que ori -- ginalmente corresponden al Estado por citar un caso podríamos -- mencionar la concesión del transporte de pasajeros.

Para esa satisfacción de necesidades públicas el Estado cuen -- ta con el respaldo de la Ley, pues en ella se contemplan figuras jurídicas de las cuales puede echar mano la Administración, con -- el objeto de hacerse de los bienes necesarios para cubrir tales -- necesidades

Entre esas figuras se encuentra la Expropiación por causa de utilidad pública y que viene siendo el tema que nos ocupa en particular.

Tal figura se encuentra contemplada en la Ley, en virtud de que el particular no va a querer contribuir con su propiedad de manera voluntaria para el beneficio de una comunidad. De tal forma que dicha figura, debe tener un enfoque legal, que no la haga ver como una medida arbitraria del Estado hacia el titular del bien sujeto a Expropiación.

Por ese motivo la Expropiación debe contar con sus elementos que son : La utilidad pública y la justa indemnización. Elementos que abordaremos en su oportunidad.

2.3.1. Concepto

Para adentrarnos al estudio de la figura jurídica de la Expropiación es indispensable hacer mención al concepto de la misma.

Al referirse a este Serra Rojas, dice que " La expropiación - es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud de la cual el Estado y en ocasiones un particular sobrogado en - sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, -- procede legalmente en forma concreta, en contra del propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa." (13)

Por otro lado Acosta Romero, señala que " 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 la 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, siem -- pre que se cubra al particular una indemnización por causa de -- esa transferencia." (14)

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

Al ver algunos conceptos de la Expropiación, podemos percatarnos, para algunos tratadistas es un acto de derecho público, pa-

(13) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.261

(14) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.432

(15) FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 375

ra otros un procedimiento administrativo. No siendo uniforme el criterio doctrinal en relación al concepto de la Expropiación.

Pero en algo sí coinciden y lo cual tiene más importancia. - Esto es que tal figura implica la transferencia de una propiedad en favor del Estado, por una causa de utilidad pública y a su vez el Estado debe garantizarle una indemnización a la persona afectada. Así podemos afirmar que:

1.- La Expropiación implica la transferencia de una propiedad del dominio del particular al del Estado.

2.- Dicha propiedad debe ser destinada a un uso que traiga beneficios a la sociedad, es decir, debe existir una causa de utilidad pública, para que el Estado actúe contra el particular; y

3.- Una vez que el bien le haya sido sustraído de su dominio particular. Este tiene derecho a que se le indemnice por la pérdida de su propiedad, de no ser así, no estaríamos en presencia de una Expropiación, sino de una Confiscación y que es una institución que en nuestro sistema jurídico está en desuso por considerarla arbitraria.

Es así, que podemos señalar a la Expropiación como una de las varias formas por las cuales el Estado obtiene bienes para satisfacer las necesidades que la sociedad le reclama.

Por ello es menester recordar que el " Estado es titular de bienes que, originalmente, siempre detentó fundamentalmente, los relativos a su territorio, con todas las transformaciones que a través de su devenir histórico hayan sufrido. A parte de esos bienes, el Estado adquiere por medio del derecho privado, bienes de los particulares a través de ventas, donaciones, herencias, etc. También adquiere otros bienes, que son necesarios para su actividad, aún contra la voluntad de los particulares, como es el caso de la Expropiación por causa de utilidad pública." (16)
(16) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.428

2.3.2. Elementos

Ya que hemos aludido al significado de la figura jurídica que nos ocupa, pasaremos en base al mismo a determinar cuales son -- los elementos que la conforman.

- 1.- Como primer elemento tenemos la utilidad pública que viene a ser la justificación de la Expropiación.
- 2.- Los sujetos que intervienen en dicho acto.
- 3.- El bien sobre el cual va a recaer la Expropiación.
- 4.- El procedimiento o pasos que se deben seguir; para ello - el maestro Serra Rojas indica el siguiente:
 - " a) La calificación legislativa de la utilidad pública.
 - b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta --- acción en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado.
 - c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad y ;
 - d) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización." (17)

A nuestro parecer los elementos esenciales de la Expropiación son dos, la utilidad pública y la indemnización, los otros se derivan de estos dos.

De tal suerte que debemos indicar en que consiste cada elemento por lo cual empezaremos con la utilidad pública.

1) El maestro Gabino Fraga, señala " que el concepto de utilidad pública como todos los conceptos de derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado." (18)

De ahí que se considere a la utilidad pública como el derecho y obligación que tiene el Estado para satisfacer necesidades comunes.

Por lo que la utilidad pública debe abarcar todos los casos - en que el Estado tiene la obligación en relación a sus atribuciones para satisfacer una necesidad y aunque en el concepto de utilidad pública, los casos pueden variar lo que no tiene mayor importancia, ya que es suficiente motivo cuando el Estado se encuentra facultado con dicha atribución para considerarse que --- esos casos son realmente de beneficios para la sociedad.

2) Por lo que toca a los sujetos que participan en la Expropiación, estimamos que no hay problema para saber quien es el sujeto activo y quien el pasivo.

a) El sujeto activo o expropiante pueden ser: La Nación, los Estados de acuerdo con sus respectivas competencias, tam -

(18) FRAGA, Gabino. Op. Cit. p.383.

bién pueden ser entes autárquicos y jurídicos menores, así como particulares facultados para ello cuando son concesionarios.

b) En tanto que el sujeto pasivo o expropiado, se considera - al propietario del bien afectado por la Expropiación y este puede ser una persona física o moral.

3) Para referirnos a los bienes que pueden ser materia de Expropiación, debemos indicar que el artículo 27 de nuestra Constitución regula la propiedad originaria y la propiedad privada y - la forma en que esta debe cumplir una función social que traiga consigo el beneficio del país.

Por lo tanto, pensamos que la Expropiación no sólo puede abarcar a los bienes inmuebles, es decir, "Se pueden expropiar otros como el usufructo, el uso, habitación, etc. y también bienes muebles y derechos. Se pueden expropiar derechos como los patentes para industrializar un determinado artículo que sea de interés - general para el Estado o los derechos de autor que sirven para - ampliar el acervo cultural de sus habitantes. También pueden expropiarse empresas mercantiles e industriales." (19)

Lo que importa al Estado es la utilidad que esos bienes tengan para el desarrollo de sus actividades y que no se encuentran bajo su dominio.

Con ello se desprende que los efectos de la Expropiación también abarcan al simple poseedor de un bien, pues este hace las veces de propietario, ya que la misma posesión da a su titular - la presunción del propietario de la cosa.

Para esto el artículo 828 del Código Civil para el Distrito - Federal en su fracción VII indica que el poseedor puede ser privado del bien que disfruta, porque la propiedad se pierde por la

Expropiación a causa de la utilidad pública, y como consecuencia de ello el verdadero dueño de la cosa no podrá ejercer acción -- reivindicatoria.

Esto nos dice que el Estado no se va a detener para saber si la persona que cuenta con el bien es el propietario o poseedor, -- sino el interés estatal es el de allegarse dicho bien de manera pronta.

4) Otro elemento que le da forma a la figura expropiatoria, -- es el procedimiento por el cual el bien pasa a ser propiedad de la administración pública.

Tal procedimiento sólo tiene como formalidad la publicación -- del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación -- o el Diario Oficial de algún Estado de la República según sea el caso, así como la notificación que debe hacersele al particular -- de tal decreto en forma personal.

Pues en tal acto no se contemplan ciertos formalismos, como -- en los procedimientos de otras ramas del Derecho, ya que el artículo 27 Constitucional, es muy claro en esta materia, no prevé -- más que dos elementos que son : Utilidad pública y la indemnización.

Así que no contempla una garantía de audiencia al particular -- lo único que garantiza es la indemnización a la persona afectada.

Con lo cual se desprende, que, es un " Acto unilateral del Estado y la única que interviene es la autoridad administrativa en virtud de ser ella quien vela por los intereses de la sociedad y sólo en casos excepcionales tendrá participación la autoridad judicial." Estos casos se dan cuando el bien objeto de Expropiación no tenga fijado un valor en las oficinas rentísticas o que el bien haya tenido mejoras o deterioros después de habersele -- asignado su valor fiscal.

Así podemos establecer que el Estado debe tener en forma concreta cuales son los bienes que va a expropiar, así como el uso que les va a dar o sea la causa de utilidad pública como justificante.

5) Por último habremos de referirnos a la indemnización como elemento integrante de la Expropiación.

La indemnización no es otra cosa que, la suma de dinero recibida por el particular cuando este haya sufrido la pérdida de su propiedad.

Dicho de otra manera viene a ser la garantía que le confiere el artículo 27 Constitucional, pues este numeral en su contenido consigna que la Expropiación sólo puede hacerse por causa de utilidad pública, pero siempre mediante indemnización y si no existiera este elemento se estaría en presencia de una confiscación, la cual está prohibida en nuestro país, de acuerdo con el artículo 22 de Nuestra Carta Fundamental.

Respecto al término mediante, es porque el mismo significa -- por medio o que medie indemnización, para que el Estado pueda cubrir el pago del bien de acuerdo con el erario. Por ello la indemnización puede ser previa, concomitante o posterior.

De ahí que el constituyente del 17 haya cambiado la frase --- "previa indemnización" por la de "mediante indemnización" para dar la posibilidad antes expuesta al Estado.

Para el pago de la indemnización, sera tomado en cuenta el valor fiscal del bien, ya que el particular paga sus impuestos sobre esa base y así es determinado el valor del inmueble.

El monto de la indemnización sólo será sujeto a juicio pericial cuando posteriormente a que se le asigne el valor fiscal al

bien, este haya subido de valor o se demerite. En esto es en lo único que tiene participación la autoridad judicial.

El otro caso es cuando el bien no tiene fijado un valor en -- las oficinas rentísticas y entonces se somete a juicio pericial.

2.3.3. Naturaleza Jurídica

Para saber cual es la naturaleza jurídica de la figura que hemos venido tratando, debemos atender a varias circunstancias entre las que se encuentran principalmente: La época actual que se vive en nuestro país y las atribuciones que tiene el Estado como ente de Derecho Público.

Y así se manejan básicamente tres teorías que pretenden describir la naturaleza jurídica de la Expropiación. De tal suerte que debemos analizarlas para ver cual de ellas es la más idónea en la explicación de dicha naturaleza.

La primera teoría es la del Derecho Privado. Esta concibe a la Expropiación como una compra-venta forzosa, ya que en la antigüedad no había otra forma de transmisión de la propiedad que no fuera por medio del Derecho Civil. Esta teoría se encuentra actualmente en desuso.

Pero nosotros a la Expropiación no la podemos considerar como una compra-venta, aún cuando esta sea forzosa, porque realmente no puede tener un carácter contractual, pues no hay consentimiento de uno de los sujetos que participan en ella y tal consentimiento junto con el objeto forman los elementos de existencia de un contrato.

Tal vez esta teoría tuvo fuerza en épocas pasadas, quizá, porque no se hacía una debida clasificación de las distintas ramas del Derecho.

La segunda teoría es la del Derecho Mixto. La cual estima -- que se divide en dos fases la Expropiación y que en la primera -- tiene la participación el Derecho Público al calificar la utilidad pública para ocupar un bien; y la segunda fase viene a ser --

el interés privado y la medida de resarsimiento, la cual va a regular el Derecho Civil. Esta posición no la podemos aceptar.

A nuestro entender la Expropiación tanto en lo referente a la utilidad pública como a la indemnización o resarsimiento, corresponde al Derecho Público determinarlos, porque la indemnización no se fija por un acuerdo entre el particular y el Estado, sino que el valor se determina de acuerdo con los impuestos que paga el particular a la Administración por causa de ese bien y sobre esa base el Estado deberá pagar a la persona.

La tercera y última teoría es la del Derecho Público. Esta tesis mantiene un criterio netamente publicista, porque no está ligada al Derecho Privado en relación a la transferencia de la propiedad y su contenido, y tampoco en lo concerniente a la obligación del pago. Esta teoría sostiene que:

A) La Expropiación proviene de un acto soberano del Estado, -- igual que el impuesto, pero con sus diferencias entre las que -- destacan la contraprestación (indemnización), como elemento ex -- propietario.

B) El Estado no realiza contrato alguno con el particular, -- sino que lo somete a su imperio, con esto queda descartada la -- primera de las teorías aludidas.

C) La utilidad pública que justifica a la Expropiación, emana del poder legislativo y es Derecho Público, pues al bien se le -- va a dar un uso que redunde en beneficio del interés público.

D) La indemnización considerada no como precio sino como una -- compensación por la pérdida de un bien.

Esta, es la teoría más acertada para determinar la naturaleza jurídica de la Expropiación.

2.4. Diferencias de la Expropiación con las demás Limitantes a la Propiedad Privada

Nos hemos podido dar cuenta que en nuestro Derecho lo importante siempre es alcanzar un bienestar común. De ahí que la Ley contemple ciertas limitantes a la propiedad privada sin importar tanto los intereses individuales.

Estas limitaciones, constituyen una forma muy importante de la cual el Estado puede echar mano, porque la finalidad de estas limitantes es facilitar la actividad de la Administración Pública.

Sin estas limitantes el Estado se vería realmente imposibilitado para cumplir con sus propósitos, pues sería casi inútil solicitar la cooperación de los particulares de una manera voluntaria. Por el simple hecho de verse lesionados en sus intereses individuales.

Entonces a través de la Ley, se le impone limitaciones a la propiedad privada, se obliga al particular a ajustar su propiedad en provecho del interés público, es decir, que debe importar más el interés general que el particular.

De esta forma podremos ver la diferencia que tiene la Expropiación con respecto a otras limitantes como la Nacionalización, Decomiso y la Requisa.

2.4.1. Nacionalización, Decomiso y Requisa

La Nacionalización y la Expropiación, ambas tienen en común - el ir encaminadas a un bienestar general y por lo tanto, los bienes afectados por estas figuras serán sustraídos del dominio privado al público.

De acuerdo con Serra Rojas, la " Nacionalización es un régimen de Derecho Público estricto establecido en la Constitución - por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, - exclusivo y definitivo de la nación que en lo sucesivo es la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la Ley." (20)

Al concepto de Expropiación ya nos hemos referido anteriormente, con las significaciones de estas figuras podemos sacar algunas diferencias.

A) La Nacionalización está enfocada a ciertos sectores o empresas que sufren pérdidas continuas, pero que cuyos servicios - deben seguirse prestando a la comunidad. En tanto que la Expropiación puede fijarse en la propiedad de un individuo. También para satisfacer necesidades públicas.

B) La acción nacionalizadora siempre va encaminada a algunos sectores referentes a la prestación de servicios públicos, para lograr una mayor racionalización de los mismos (como el agua, -- electricidad etc.), lo cual obliga al Estado a prestar esos servicios. Entonces la Nacionalización fija su atención principalmente en empresas cuyos servicios son vitales para el interés nacional.

C) Otro punto de la Nacionalización, es evitar que capitales extranjeros predominen en empresas, cuyos fines son principalmente (20) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 296.

te la prestación de servicios.

D) La indemnización en la Nacionalización, se da por medio de la compra-venta de acciones que lleva a cabo el Estado para con los particulares. En tanto que en la Expropiación se fija la indemnización de acuerdo con el valor fiscal de la cosa.

Estas son en términos generales algunas diferencias entre la Nacionalización y la Expropiación, pues vemos que la primera de ellas tiene como fin básicamente a empresas que por sus servicios o productos cuya producción, es importante para el país y la Expropiación se concreta a un determinado bien, basta con la existencia de una causa de utilidad pública que así lo requiera.

Consideramos que tienen pequeñas diferencias entre sí. Todavía que ambas tienen una finalidad común.

Ahora bien trataremos de ver las diferencias entre la Expropiación y el Decomiso, para esto es necesario aludir al concepto de este " En el decomiso nos encontramos con la pérdida parcial de los bienes de una persona, por razones de interés público contenidas en la legislación, es decir, aparece como una sanción en el Derecho penal, en el régimen de policía en materia de seguridad, moralidad y salubridad." (21)

Los bienes decomisados pueden ser:

- * Destruídos.
- * Destinados a un servicio público.
- * Rematados a los particulares.

(21) Ibidem. p. 302.

Con esto podemos sacar las diferencias de estas figuras.

- a) El Decomiso es decretado por una autoridad judicial y la Expropiación por una autoridad administrativa.
- b) El Decomiso de bienes no implica una indemnización, en la Expropiación la indemnización viene a ser un elemento fundamental.
- c) El Decomiso representa la pérdida parcial de los bienes de una persona, en la Expropiación puede ser total la pérdida de los bienes.
- d) La pérdida de los bienes en el Decomiso, es por causa de una conducta delictuosa, es una seudopena, en cambio la Expropiación es por una utilidad pública.

Estas son a grandes rasgos las diferencias entre Decomiso y Expropiación y por último señalaremos las diferencias de la segunda con la Requisición.

La Requisición es un acto jurídico, unilateral de cesión forzada de bienes que implican una limitación a la propiedad privada principalmente muebles para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante indemnización correspondiente.

Las diferencias se dan por las siguientes razones:

- * Por la autoridad que lleva a cabo la Requisición, cuando es aplicada en caso de guerra sólo podrá decretarla la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina, en cambio la Expropiación siempre la decretará la autoridad administrativa.
- * El objeto de la Requisición por lo regular son bienes fungibles, caso diferente de la Expropiación que generalmente re

cae sobre bienes inmuebles aunque ello no excluye que se expropien otro tipo de bienes (con excepción del dinero).

- * Cuando la Requisición recae sobre bienes inmuebles o muebles no fungibles, solamente es para el goce y disfrute temporal de los mismos, sin que ello implique la pérdida de su titularidad como sucedería en caso de Expropiación.
- * En la Requisición puede abarcarse teóricamente prestación de servicios personales, en la Expropiación no es posible tal supuesto.

En México no existe Requisición de servicios personales y los particulares sólo están obligados a prestar algunos servicios -- que se encuentran contemplados en el artículo 5 Constitucional -- como el caso de las armas en tiempo de guerra, jurados, cargos -- consegiles y de elección popular y funciones electorales, así como censales.

C A P I T U L O

III

FUNDAMENTO LEGAL DE LA EXPROPIACION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO MEXICANO.

En este apartado veremos cuales son las disposiciones legales que regulan a la figura jurídica de la Expropiación, pues para - que el Estado pueda llevarla a cabo, es necesario en primer lu - gar atender a los propios fines del mismo.

Tales fines serían muy difíciles de alcanzar, si el Estado no contara con figuras como la Expropiación, pero no bastaría ese - sólo hecho, sino que dicha figura por fuerza debe estar sujeta a algunas disposiciones legales, para no caer en actos arbitrarios en perjuicio de los particulares que tienen el dominio del bien-afecto a la Expropiación.

De esta forma la actividad estatal no se ve paralizada, ya -- que su deber es velar por un interés general, sin importar tanto el individuo en forma particular, sino al individuo conformando-una comunidad, es decir, que la Ley es general, pues siempre de-be estar encaminada a lograr el bien común.

Por lo que un acto emanado del Estado debe siempre apoyarse - en la Ley, pues si no lo hiciera estaría afectando la esfera ju-rídica de los particulares sobre los cuales recae dicho acto, -- por lo tanto será la Ley la que determine bajo que circunstan -- cias puede el Estado proceder contra los dueños de los bienes -- que son necesarios para la Administración y los cuales han de -- ser destinados a satisfacer necesidades de evidente interés pú-- blico.

Entonces la Expropiación, proveniente del Estado, debe estar-

regulada en la Ley, porque en la misma se contemplan los requisi
tos indispensables para que tenga lugar tal acto.

Y lo cual trataremos más adelante, toda vez que en esta parte del trabajo nos ocuparemos de ver cuales son las bases legales - en nuestro Derecho para que la Administración pueda llevar a cabo la Expropiación.

3.1. Régimen Constitucional

Como ya lo hemos señalado, la Expropiación al igual que cualquier acto efectuado por el Estado, debe estar contemplado en la Ley, pero para ello es necesario atender a la jerarquía que tienen las leyes, de ahí que abordaremos primeramente el régimen -- Constitucional.

Nos referimos a la Constitución, porque es el producto de muchos años de lucha, sobre todo a principios del siglo XX con la revolución y es hasta 1917 cuando inicia la vigencia de la Carta Magna que hasta nuestros días rige la vida nacional.

En el citado ordenamiento se encuentra regulado todo lo relativo a la propiedad originaria hasta la propiedad privada, tales disposiciones se encuentran contenidas, concretamente en el artículo 27 Constitucional.

Este además de ser el precepto que regula a la propiedad, también es el que contiene el fundamento legal de la Expropiación -- en su párrafo segundo y que a la letra dice " Las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Este viene a ser la base Constitucional del acto expropiatorio llevado a cabo por el Estado en perjuicio del particular dueño del bien objeto de la Expropiación, pero en beneficio de toda una sociedad, siendo esta la razón para poder desapoderar de sus bienes a la persona afectada.

Ahora bien en lo concerniente a la utilidad pública y a la -- forma en que se debe cubrir la indemnización, se tratará en la -- Ley Federal de Expropiación.

Porque hay que recordar, que nuestra Constitución sólo da las bases, sobre como se debe llevar a cabo la Expropiación, ya que corresponde a la Ley especial en forma concreta, señalar cuando existe una causa de utilidad pública y cuando y de que forma se debe cubrir la indemnización.

Lo anterior quiere decir que siempre se debe dar la importancia a las leyes de acuerdo a su jerarquía, puesto que nuestra Constitución se debe encontrar en primer término y las leyes reglamentarias que derivan de ella no deben contravenir en lo más mínimo lo establecido en nuestra Carta Suprema.

Entre las leyes reglamentarias se encuentra la Ley Federal de Expropiación y la cual trataremos más adelante, en virtud de que se encuentra estrechamente ligada al tema que nos ocupa.

3.1.1. En la Constitución en el Artículo 27 párrafo II, fracción VI, fracciones X, XIV y XVII en Materia Agraria.

Nuestra Constitución como Ley suprema da la pauta para que se lleven a cabo expropiaciones hechas por el Estado, con los requisitos que esta le marca, así como las leyes especiales.

Para esto en su párrafo segundo del artículo 27 prevee, que sólo habiendo una causa de utilidad pública, se podrá llevar adelante la Expropiación, pero otorgando una indemnización.

Por otro lado, la fracción VI del mismo precepto, señala en su primera parte, que los Estados, Municipios, así como el D.F., pueden adquirir y tener los bienes raíces necesarios para la prestación de servicios públicos.

Indica que tanto a nivel Estatal o Federal, las leyes respectivas determinarán cuando haya una causa de utilidad pública, para ocupar la propiedad del particular y quien deberá hacer la de claratoria correspondiente, será la autoridad administrativa.

También determina la forma en que debe cumplirse con el pago de la indemnización, lo cual retomaremos cuando hagamos referencia a la Ley de Expropiación.

En lo tocante a las fracciones X y XIV de nuestra Constitución, indicamos que no obstante encontrarse derogadas, estas fueron muy importantes en el proceso de distribución de la tierra, que eran los reclamos más fuertes del pueblo mexicano durante la revolución y en lo cual el constituyente del 17 puso especial atención en ello, pero debido al enorme crecimiento demográfico y a que cada día había mayor solicitud para el reparto de tierras se procedió a derogar estas fracciones.

Nosotros sólo nos avocamos a señalarlas en forma breve, por - que ya derogadas no tiene caso alguno tratarlas.

Por otra parte la fracción XVII señala, que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus correspondientes-jurisdicciones, deberán expedir leyes tendientes a fraccionar o enajenar las extensiones de tierra que excedan de la cantidad -- permitida por las fracciones IV y XV de este numeral.

El dueño del excedente deberá enajenarlo en el plazo de un -- año a partir de la notificación, pero si no llegase a hacerlo, - se procederá a la venta del excedente en pública almoneda, en la cual se observará el derecho de preferencia establecido en las - leyes secundarias.

La organización del patrimonio familiar corresponde a las le- yes locales, así como determinar los bienes afectos al mismo y a los cuales se les dará la condición de inalienables, inembarga - bles y sin sujeción a gravamen alguno.

Con respecto a la cantidad de tierra que se puede tener, la -- fracción XV de este artículo, ordena por principio de cuentas - la prohibición de los latifundios, para después avocarse a lo - que se considera como pequeña propiedad en determinado tipo de - tierra, así como su equivalencia en otras clases de tierra.

Para esto nos dice que pequeña propiedad es una superficie -- que no sea mayor a cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras tierras.

Una hectárea: de riego equivale a dos de temporal, o a cuatro de agostadero de buena calidad o a ocho de bosque, monte o bos - que en terrenos aridos.

Así mismo se considera pequeña propiedad aquella que no sea -

mayor a ciento cincuenta hectáreas cuando en ella se cultiva algodón y recibe riego, y de trescientas hectáreas cuando se cultivan árboles frutales, vainilla, nopal, agave, quina, vid, olivo, palma, hule y henequen.

Por lo que hace a la actividad ganadera, será pequeña propiedad la que sea necesaria para mantener quinientas cabezas de ganado mayor o de ganado pequeño de acuerdo a su respectiva equivalencia, esta dependerá de la capacidad forrajera de los terrenos.

Ahora haremos mención a algunas disposiciones de la Expropiación en materia agraria, para esto la Ley agraria en sus artículos 93 al 97, señala las características de esta figura, sólo hemos de indicar los aspectos más importantes de esos preceptos.

El artículo 93 prevee que los bienes ejidales o comunales, -- podrán expropiarse por causa de utilidad pública, que deberá ser superior a la utilidad social de los ejidos o de las comunidades. En igualdad de circunstancias se expropiarán bienes de propiedad particular.

Las causas de utilidad pública son:

- A) El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, pastas zootécnicas y en general de servicios del Estado para la producción.
- B) Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para la conducción de energía eléctrica.
- C) La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos y servicios y obras similares que rea -

lize la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Sólo se hace mención a estas causas de utilidad pública, pues to que las otras se encuentran contenidas en la Ley Federal de - Expropiación en el artículo primero.

La Ley Agraria, indica que los bienes ejidales y comunales -- que son expropiados para destinarlos a obras de servicios públicos, sólo procederá a favor del Gobierno Federal, Local o Municipal o de organismos descentralizados, mediante el pago o depósito de la respectiva indemnización.

Se encuentra dispuesto también, que cuando los bienes ejidales o comunales sean destinados a la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, se hará la Expropiación a favor del -- Banco Nacional de Obras Públicas S.A., Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del D.D.F., según lo determine el decreto.

Cuando la Expropiación tiene por fin el fomento y conservación -- ción de empresas que tengan un provecho colectivo, se hará a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

El presidente de la República, según las circunstancias, autorizará el pago de la indemnización en efectivo, ya sea total o parcial a cada ejidatario o comunero expropiado.

También se establece que cuando se trate de la explotación de recursos naturales del ejido, la Expropiación sólo procederá, -- una vez comprobado que los ejidatarios no pueden explotar dichos bienes, ni con el auxilio del Estado o asociándose con los particulares, en este caso tendrán preferencia para ser contratados -- en la explotación de esos bienes.

Lo mismo se observará para el caso de concesión en la explotación de bienes, pero además el concesionario aparte de la indemnización tendrá obligación de entregar regalías y demás prestaciones al núcleo agrario.

Por otro lado, se prevee que por ningún motivo se realizará una Expropiación de bienes ejidales o comunales, para otorgarlos a sociedades, fideicomisos u otras entidades que faciliten la adquisición por parte de los extranjeros.

Por lo que toca a la indemnización, esta corresponde al núcleo de población, cuando se trata de bienes distintos a la tierra, tales como habitación, huertas, corrales, se hará en forma individual a cada ejidatario.

Si los bienes expropiados no son destinados a la función que aparece en el decreto o cuando en un plazo de cinco años no se cumplen con los fines que dieron origen a la Expropiación, los bienes pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no habrá lugar a reclamar las sumas o bienes que se hayan dado como indemnización.

Está prohibida la ocupación de bienes ejidales con el pretexto de que hay en trámite un expediente expropiatorio.

3.1.2. En el Código Civil en sus Artículos
830 al 853

También en nuestro Código Civil se encuentran disposiciones - que se refieren a la Expropiación, así como la forma en que el - dueño de un bien puede disponer del mismo apegandose a lo que la Ley le marca. Es por eso que nos hemos de referir a los artículos 830 al 853 del ordenamiento en cita.

El Art. 830. Es claro al señalar que el Derecho en el ejercicio de la propiedad no es absoluto, sino que va a estar sujeto a ciertas limitaciones y modalidades que la Ley le imponga atendiéndolo a un interés público.

Art. 831. Nos establece que una propiedad no podrá ser ocupada sin el consentimiento de su dueño a menos que existan dos condiciones que son muy importantes, para que la autoridad pueda -- ocupar la propiedad, aún contra la voluntad del dueño, esas condiciones son:

- a) La existencia de una causa de utilidad pública (que justifica esa ocupación.) y
- b) La indemnización que debe otorgarse al dueño del bien ocupado.

Art. 832. Este precepto señala, que habrá utilidad pública, cuando el Gobierno adquiriera terrenos, pero no para hacer una especulación comercial, sino para venderlos a fin de apoyar la --- constitución del patrimonio familiar o de otra manera para que - se construyan viviendas con el objeto de rentarlas a las familias -- pobres a un precio accesible.

Art. 833. Indica que el Gobierno está facultado para llevar-

a cabo la Expropiación de las cosas que sean propiedad de los -- particulares, cuyas características sean notablemente manifestaciones de la cultura de nuestro país.

Art. 834. En su contenido señala, que los propietarios actuales de las cosas citadas en el precepto anterior, no tienen facultad para enajenarlas, gravarlas o alterarlas con el riesgo de que pierdan sus características, sin el permiso del Presidente de la República, quien lo podrá conceder por medio de la Secretaría de Educación Pública.

Art. 835. Prevee que la falta de observancia del artículo anterior, se sancionará como delito, atendiendo a lo que dieponga el Código de la Materia correspondiente.

Art. 836. Establece que por medio de una indemnización, la autoridad tendrá derecho a ocupar una propiedad privada, a deteriorarla y aún a destruirla si esto es necesario para prevenir un peligro eminente o hacerle frente a una calamidad pública o para realizar obras que traigan consigo un provecho a la colectividad.

Del Artículo 837 al 853, se establece la forma en que el titular de un bien puede ejercer su derecho de propiedad, pero sin afectar al Estado ni a terceros.

3.1.2. Ley de Expropiación

Siendo el tema a estudio, pasaremos a ver los aspectos más importantes de la Ley Federal de Expropiación.

Así pues, el primer Artículo del mencionado ordenamiento, establece las causas de utilidad pública, esas causas son las siguientes.

- a) El establecimiento, explotación y conservación de un servicio público.
- b) Construir calzadas, puentes, caminos y tuneles para agilizar el tránsito urbano y suburbano, así como abrir, allanar y ampliar calles.
- c) La ampliación y el saneamiento de las poblaciones, construir hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, oficinas para el Gobierno Federal.
- d) El mantenimiento de lugares de belleza panorámica, de los edificios y monumentos arqueológicos e históricos que tengan características notables de nuestra cultura nacional.
- e) Satisfacer necesidades colectivas en caso de guerra o conflictos internos, así como las medidas que se han de tomar para combatir epidemias, incendios, plagas y demás calamidades.
- f) Las medidas que se deban tomar para defender al país o para mantener la paz pública.

- g) La conservación y el debido aprovechamiento de los elementos naturales.
- h) La mejor distribución de la riqueza para beneficio de la colectividad y no de unas cuantas personas.
- i) El establecimiento, fomento y mantenimiento de empresas, cuya actividad traiga un provecho a la colectividad.
- j) Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que sufrirá una propiedad en perjuicio del interés colectivo.
- k) El mejoramiento de los centros de población y de sus niveles de vida.
- l) Otros casos que sean establecidos por las leyes especiales.

Art. 2. Nos dice, que estando en alguno de los casos contenidos en el Artículo anterior, procederá la Expropiación, la -- ocupación temporal, total o parcial, o la limitación de los derechos de dominio, para que el Estado se encuentre con posibilidades de alcanzar sus fines atendiendo al interés colectivo. Algo muy importante es, que la correspondiente declaratoria debe ser hecha en forma previa por el Ejecutivo Federal.

Art. 3. Se refiere al trámite del expediente de Expropia -- ción. el cual deberá realizar el Ejecutivo Federal, por medio -- de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente y en ese caso también se hará la declaratoria respectiva.

Art. 4. La declaratoria antes mencionada deberá hacerse por medio de un acuerdo dado a conocer en el Diario Oficial de la -- Federación y que debe notificarse en forma personal al indivi

duo afectado, cuando se desconozca el domicilio de éste, el hecho de publicar por segunda vez el acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, bastará para entenderse como una notificación personal.

Los Artículos marcados con los números 5,6,7,8,y 9, serán tratados más adelante, en virtud de que se refieren a los recursos que pueden interponer los interesados.

Art. 10. Dispone la manera en que se va a determinar el monto de la indemnización, ya que se deberá tomar en cuenta el valor fiscal del bien, es decir, el impuesto que paga el dueño -- por el bien y sólo intervendrá la autoridad judicial, cuando no se esté de acuerdo con ese valor, pero previamente se debe someter a dictamen pericial.

Lo mismo sucederá cuando el bien no tenga fijado un valor en las oficinas rentísticas.

Art. 11. Señala, que cuando no hay un acuerdo en el monto de la indemnización, esto deberá consignarse ante el Juez correspondiente, éste dará a las partes tres días para que nombren su perito, en caso de no hacerlo, el Juez los designara en rebeldía, cuando no hay acuerdo entre los peritos, las partes nombrarán a un tercero en discordia, si no lo hacen lo hará el Juez.

Art. 12. No cabe ningún recurso contra el auto, por el cual el Juez designa a los peritos.

Art. 13. Cuando se de el caso de renuncia, muerte o incapacidad de algún perito designado, el Juez dará un término de tres días para nombrar otro perito.

Art. 14. Los servicios de los peritos serán pagados por la parte que los nombre y cuando exista un tercero en discordia és-

te será pagado por ambas partes.

Art. 15. Los peritos tendrán un plazo que no será mayor de - sesenta días para emitir su dictamen, tal plazo es fijado por el Juez.

Art. 16. Cuando hay un acuerdo en el dictamen de los peritos- por las mejoras o deterioros de los bienes, el Juez procederá a- fijar el monto de la indemnización, pero cuando no lo hay, se -- llama a un tercero en discordia, para que en un plazo no mayor - de treinta días emita su dictamen, teniendo a la vista los otros dictámenes, y así el Juez resolverá dentro del término de diez - días lo que proceda.

Art. 17. La resolución que determine la cantidad de la indem- nización, no podrá ser objeto de recurso alguno y deberá proce - derse al otorgamiento de la escritura correspondiente, y será -- firmada por la persona afectada o en su rebeldía por el Juez.

Art. 18. Cuando se trate de ocupación temporal o de limita - ción del dominio, el monto de la indemnización quedará sujeto a- juicio pericial y a resolución judicial de acuerdo con lo esta - blecido en esta Ley.

Art. 19. Cuando el bien expropiado, pasa al patrimonio del - Estado, éste deberá pagar la indemnización al particular afecta- do.

Para el caso de que la cosa expropiada sea para el patrimonio de una persona distinta al Estado, ésta deberá solventar el mon- to de la indemnización.

Art. 20. Dispone que el tiempo para pagar la indemnización - nunca podrá ser mayor de diez años y será la autoridad expropian- te la que fijará la manera y plazos en que se pagará.

Art. 21. Establece el carácter bivalente que tiene esta Ley, es decir, es Federal para toda la República y Local para el D.F.

3.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública
Federal en el Artículo 27 fracción XIX

En virtud de que la Expropiación es una figura de carácter -- eminentemente de Derecho Público, en concreto Administrativo, de be encontrarse en un ordenamiento de Derecho Administrativo.

Dicho ordenamiento no es otro que, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues según se prevee en el Artículo-27 fracción XIX corresponde a la Secretaría de Gobernación "Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública - en aquellos casos no encomendados a otra dependencia."

Porque como ya lo señalamos en alguna oportunidad, en este acto no se da la intervención de otra autoridad que no sea la administrativa, pues la actividad de la misma debe estar destinada a velar por los intereses comunes.

Por eso es menester que cuando no se encuentre encomendada a una determinada dependencia administrativa, la Expropiación, debe por fuerza existir el fundamento legal para ese caso, razón - por la que se encomienda ese derecho a la Secretaría de Gobernación .

3.2. Régimen Jurídico

En países como el nuestro, es muy importante apearse a la -- Ley en todos los actos en los que participa la población y aún -- con mayor razón cuando el Estado realiza sus actividades, ya que en algunos casos deberá actuar contra los particulares, pero no con el fin de perjudicarlos, sino que se cumpla con lo que ordena la Ley.

Como podemos ver el Estado se constituye con tres elementos, -- que son el territorio, el pueblo y el poder, siendo este último -- el elemento formal y los otros dos son materiales, es por medio -- del poder soberano que, el Estado puede someter a su imperio a -- los individuos que se encuentran en su territorio.

No obstante lo anterior, el Estado debe sujetarse a los requi -- sitos que las leyes le señalan para realizar sus funciones, cuan -- do tenga que afectar a los particulares, en este caso a los due -- ños de las cosas que son objeto de Expropiación, pues así como -- la Ley faculta a la Administración para llevar adelante tal acto, -- también le impone ciertas obligaciones.

Estas obligaciones o requisitos las vamos a encontrar entre -- otras leyes, en el Código Civil, en la Ley Federal de Expropia -- ción, en la Ley Agraria, en la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal.

Es así como de una u otra forma el particular se encuentra -- protegido en cuanto a sus bienes, ya que las leyes antes citadas -- prevén las formas en que el Estado ha de realizar el acto expro -- piatorio y de no observarse lo que la Ley exige, se estaría come -- tiendo un atropello a los particulares.

Así como también se establece en el caso de la Ley Federal de Expropiación, la posibilidad de interponer los recursos correspondientes, para el caso de que se haya expropiado un bien que no tenga como indispensable justificación, la satisfacción de -- una utilidad pública o porque en un plazo de cinco años no haya subsistido esa utilidad.

Este último supuesto significa el regreso del bien a su dueño (derecho de reversión).

De esta manera agrossomodo hemos tratado al régimen jurídico de la Expropiación.

3.3. Recursos Legales que Admite esta Figura en Nuestra Legislación

Hemos visto a lo largo del presente trabajo como el Estado -- tiene una serie de derechos, para cumplir con sus actividades, -- aún sin el consentimiento de las personas que pueden ser afectadas en forma individual.

Pero no obstante lo anterior, la Ley debe otorgar algunos medios a los particulares para defender su derecho de propiedad, -- cuando el Estado no cumpla con los requisitos que la misma Ley -- le exige observar, para la ocupación de los bienes de una persona.

Estos medios no son otros que los recursos de Revocación y el Derecho de Reversión, los cuales están contemplados en la Ley -- Federal de Expropiación, en numerales que van del cinco al nueve.

Art. 5. Establece que el término para interponer el Recurso-Administrativo de Revocación, será de quince días hábiles si --- siguientes a la notificación del acuerdo, con el objeto de que lo haga valer el propietario afectado.

Art. 6. El recurso debe hacerse valer ante la autoridad que haya tramitado el expediente de Expropiación, ocupación temporal o limitación del dominio.

Art. 7. Si no fue agotado el Recurso de Revocación o cuando- siendo agotado, la resolución haya salido contraria a las preten- ciones del interesado, la autoridad administrativa, correspon -- diente, podrá ocupar el bien o de cuya Expropiación u ocupación- temporal se trate.

Art. 8. Sólo en el caso de los incisos e), f) y j) del artí- culo primero de la Ley de Expropiación, el Ejecutivo Federal, --

previa declaratoria, podrá proceder a la ocupación de los bienes objeto de la Expropiación, sin que la interposición del Recurso pueda parar la ocupación del bien o bienes de que se trate.

Art. 9. Señala el derecho que tiene la persona afectada para que el bien vuelva a su dominio, cuando en un término de cinco - años dicho bien no se haya destinado al fin que dio causa a la - declaratoria correspondiente, es así como el propietario puede - reclamar la Reversión del bien materia de Expropiación o de pe - dir la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o li - mitación del dominio.

De esta forma hemos tenido la oportunidad de ver cuales son - los recursos existentes, de la Expropiación en México.

C A P I T U L O

I V

TRASCENDENCIA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA EXPROPIACION EN NUESTRO PAIS

Todo Estado tiene su propio territorio, su población, sus derechos sobre esta última, así como sus obligaciones con la misma.

Pues debe existir una relación muy estrecha entre la Nación y los individuos que la conforman como tal, ya que si se encuentran dentro de su territorio, estos deben acatar las leyes que en él se hallen establecidas.

Por otro lado, también tienen derecho a acceder a servicios públicos como alumbrados, escuelas, centros recreativos, mercados, módulos de vigilancia, transporte, etc.

De esta forma podemos decir, que tanto el Gobierno como los individuos que conforman la Nación deben tener como objetivo primordial la satisfacción de las exigencias que la sociedad requiere sean cumplidas, para lograr el ansiado bienestar común.

Es así como el Gobierno a través de instituciones como la Expropiación, Requisición y Nacionalización, tiene la manera para cumplir los fines que están reservados al Estado, puesto que estos constituyen la existencia del mismo, ya que si dejaran de cumplirse, sería una total desorganización dentro de su territorio.

Pero como el Estado trata de cumplir sus fines, aprovechando que dentro de su sistema jurídico se encuentran contempladas las instituciones antes señaladas, por ello opta por la utilización de las mismas, aunque tenga que actuar contra los propietarios --

de los bienes que necesita para llevar adelante sus tareas.

Es por ello que consideramos a la Expropiación como un instrumento de gran trascendencia económica y social, ya que constituye el medio por excelencia de que echa mano el Gobierno para tener los objetos materiales necesarios que le permitan cumplir -- con sus obligaciones que tiene con la colectividad.

Así podemos cerciorarnos, que si en nuestro país la mayoría -- de sus habitantes cuenta con caminos, escuelas, hospitales, parques, mercados, agua, entre otros, es porque, el Estado ha poseído los recursos necesarios para otorgarles esos servicios a sus pobladores o porque no teniendolos somete a su Imperio a los due-- ños de los bienes que se necesitan para ese fin por medio de la Expropiación.

4.1. Provechos a la Sociedad

Casí siempre y en todos los países, lo que se tiene en cuenta, para ver que tan avanzado se encuentra un país, es ver como se haya su sociedad, como vive, cual es su ideosincrasia.

Pero sin duda alguna de los aspectos más importantes en los que se pone atención con respecto a la sociedad son el económico y el cultural, razón por la que el Gobierno trata de poner énfasis en ellos para ayudar al desarrollo de cada uno de sus habitantes y así sea visto por otros países como un Estado que cumple con sus fines.

Sin embargo, para lograr sus propósitos, el Gobierno se ve obligado a realizar un sin número de operaciones entre las que se encuentra la Expropiación por causa de utilidad pública, con el objeto de que su sociedad no carezca de los más elementales servicios públicos, para su subsistencia y así puedan los habitantes con su trabajo contribuir al desarrollo del país.

Siendo, por lo tanto, la Expropiación un medio que debe estar encaminado al mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos pertenecientes a nuestro país.

Pues gracias a la figura señalada con antelación, el Estado en la mayoría de las ocasiones destina los bienes expropiados a la construcción de obras públicas, o bien para prestar un servicio público que sea muy necesario para sus pobladores.

Por lo tanto, el acto expropiatorio viene a ser el mecanismo que coadyuva al Gobierno, para que el país pueda lograr una estabilidad económica y social, pues tratando de dotar a su comunidad de todas las facilidades posibles con el objeto de que desarrollen su nivel de vida y al mismo tiempo el Estado obtenga su

progreso.

Otra cosa sería si la Expropiación no estuviera encaminada a satisfacer sus necesidades de tipo público y si, ni el Estado - se preocupará por el bienestar de su sociedad, ello traería como consecuencia un país estancado en lo económico, social, cultural y jurídico.

Por eso cuando vemos que en países como el nuestro, contamos con los servicios necesarios, para poder vivir, comprendemos que el Estado hace un gran esfuerzo para proporcionarlos, sobre todo cuando no tiene la propiedad de los bienes necesarios para ello.

Aunque también hay muchos lugares de nuestro país que no cuentan con los servicios indispensables, para que los habitantes de esos lugares, tengan posibilidades de desarrollarse. De ahí que el Gobierno deberá poner sumo interés es esto para ayudar a las comunidades más necesitadas.

4.2. Inconvenientes a la Sociedad

En este punto trataremos de exponer cuales son los principales inconvenientes de la Expropiación a la sociedad mexicana. -- Esto toda vez que ya nos hemos referido a los beneficios que proporciona a la misma sociedad.

Entre los inconvenientes más importantes a nuestra forma de ver están, cuando el Estado en su obligación de atender en forma adecuada las necesidades de la colectividad, puede estar colocada frente a intereses de particulares, que en ningún caso debenser obstaculo para la realización de sus fines más sin embargo - el Estado no atiende a los daños que causa al particular ni mide las consecuencias que esto puede acarrear.

Atendiendo a la Expropiación como medio administrativo de adquirir la propiedad, es simplemente un inconveniente el hecho de que el Estado debería allegarse los medios suficientes (tierras) que le permitan su estabilidad sin dañar jamas al patrimonio del particular, puesto que nunca la indemnización es equitativa al monto de lo expropiado.

Claro que aparte de esta figura el Estado tiene otros medios-administrativos por los cuales puede hacerse de bienes entre --- esos medios se encuentran la Nacionalización, la Requisición, -- puede también adquirir por otras formas bienes, ya no para la -- atención de una necesidad social, sino como resultado de una sanción impuesta por determinadas infracciones lo que realiza a través del Decomiso.

Por último puede hacerse de bienes por un acto ilegal y arbitrario como es la Confiscación y que está prohibida en nuestro país.

La Expropiación es una figura que se encuentra en la actualidad destinada a lograr el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.

Sabemos que la Expropiación no es más que una compra forzada, ya que si bien es cierto, que el Estado ha de realizar un sin número de actividades para lograr un bienestar, también es cierto que muchas de las veces que se lleva a cabo el procedimiento expropiatorio hay por lo regular la mala inoperancia de las leyes relativas.

Ahora una vez decretada la Expropiación sobre el bien, el Estado por fuerza y como es natural y lógico, encarga la realización del fin a ciertas autoridades, que claro está, también encarga la tarea de complementar el adecuado cumplimiento del acto expropiatorio, y es aquí en esos precisos momentos en los que surge una división de intereses donde personas (servidores del Estado) hacen un mal uso de los dividendos que trae consigo la Expropiación.

Tanto el interés de la ciudadanía como el del Gobierno, es el mejoramiento de la vida económica, social, cultural y jurídica y esto depende en gran parte de que el Gobierno lleve a cabo las políticas adecuadas al fin anteriormente señalado, y la cooperación de la sociedad, así en este entendido, la Expropiación de los bienes debe atender al fortalecimiento de las estructuras básicas del Gobierno mexicano, pero en algunas de las ocasiones el acto expropiatorio parece ser el medio que daña o lesiona la economía precaria de los particulares.

Siempre se establecen campañas de procelitismo en favor de la tan ansiada lucha en pro del pueblo, es en este preciso momento en que uno debe establecer, si realmente el acto expropiatorio cumple con sus fines, señalando que la Expropiación ha sido el utensilio que ha fortalecido la paz social en México en

algunos casos (concretamente la Expropiación del 18 de Marzo de 1938.)

La Expropiación debe atender a la satisfacción de la sociedad ¿De que forma?, pues cumpliendo verdaderamente con el fin para lo cual se decretó, es decir, que si se expropia un bien, ese debe estar encaminado a la prestación del servicio que se desea proporcionar.

De todos podemos afirmar que el más claro inconveniente, es en cuanto a la Expropiación sin indemnización por motivo de equidad, la primera aplicación legal de este criterio de 1936 se produjo en la Ley del 1 de Febrero de 1972 que ordenó en su artículo 36 legal. Por razones de Soberanía Nacional, que se declarasen de utilidad pública, las tierras o zonas costeras del Archipiélago de San Andrés y providencia. Las propiedades adquiridas con violación del artículo 5 del decreto 1415 del año de 1940, podrán ser expropiadas, por razones de equidad, sin indemnización previa.

Se habla de Soberanía, y en el sentido estricto del término - Soberanía, es totalmente violatoria del derecho de propiedad de las personas, por lo cual habría que hacer reformas a la institución de la Expropiación en este sentido y considerar a la propiedad como un derecho sagrado del hombre y en pro del desarrollo equilibrado del país.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

4.3. Críticas al Sistema Expropiatorio Mexicano

Sin duda que la finalidad de la Expropiación es alcanzar el bienestar de la sociedad mexicana, pero ¿Que pasa con las personas que deben ser expropiadas para lograr tal bienestar?, es decir, que por un lado se cumple con la satisfacción de necesidades de tipo público y por el otro se perjudica al particular en forma individual.

Decimos esto, porque muchas de las veces, la indemnización que se otorga por la Expropiación no es suficiente para adquirir --- otro bien que se asemeje al expropiado, produciendo con ello un problema a la persona afectada, siempre recordando que esta pertenece a la sociedad.

Por eso creemos que, el bienestar de la sociedad no se alcanza por completo, pues no todos los miembros de una sociedad salen beneficiados con la Expropiación, ya que para expropiar, el Estado, debería de tomar en cuenta las condiciones de vida de -- las personas que en un momento dado pueden ser afectadas por dicho acto, para que de alguna forma el Gobierno pueda ayudarlas a que con el monto de la indemnización puedan adquirir otro bien - que traiga consigo una utilidad semejante al bien expropiado.

En cambio por lo regular, por no ver la situación de los ex -propiados, se pueden generar problemas de vivienda principalmente, porque hay que recordar, que la figura que hemos venido tratando, básicamente fija su atención en bienes inmuebles, aunque esto no descarta la posibilidad que se expropian otro clase de bienes.

Con esto pensamos que cuando el Estado actua contra los parti culares con respecto a su propiedad, se resuelven algunos proble mas como construcción de obras públicas, prestación de servicios públicos, pero genera otros como escases de vivienda o agrava la

situación económica de las personas afectadas.

Por otra parte, las causas de utilidad pública son muy am -- plias y como es el Estado quien debe cumplirlas, muchas veces se ve imposibilitado de llevarlas a cabo con la eficacia que se de-- searía, por ello consideramos que el Gobierno únicamente debe en cargarse de las que realmente es indispensable que lleve a su -- cumplimiento, y las que no, pues las pueden realizar los particu-- lares con el debido control estatal.

Claro que si el Estado delegase algunas causas que se conside-- ren de utilidad pública, a los particulares, como ya se dijo, de-- berá estar pendiente de las actividades de la iniciativa privada con el fin de evitar posibles abusos hacia los beneficiarios y - así lograr una mejor racionalización de los servicios y obras pú-- blicas.

Obrando de esta manera, el Gobierno no podrá decir que en algu-- nas ocasiones no se pueden llevar adelante ciertas actividades - por falta de recursos económicos.

4.4. Alternativas en Materia de Expropiación

Por último nos concretaremos a decir que se necesitan algunas modificaciones, para que la figura expropiatoria cumpla con los propósitos por los cuales se encuentra establecida en nuestro sistema jurídico.

Para ello es necesario antes que nada recordar que los entes y órganos que constituyen el Derecho Administrativo trasunta una gran variedad de actividades que se caracterizan por llevar adosados regímenes jurídicos en los que se perfilan sus rasgos peculiares y definitivos.

Estas diferencias del régimen jurídico, si bien se encuentran en su gran mayoría, recogidas por el Derecho Positivo, provienen de la disímil naturaleza y contextura que caracteriza a los respectivos cometidos estatales, aún cuando ellos pertenezcan a una idéntica función. En este sentido hay que advertir que la Ley obra, en definitiva, incorporando al plano del ordenamiento jurídico, numerosas reglas del Derecho Natural destinadas a regir la acción del Estado.

Las típicas y esenciales alternativas que el Estado desenvuelve transmiten su obrar desde el punto de vista material. La incidencia de la intervención administrativa sobre los derechos privados y las diferentes situaciones jurídicas subjetivas que vinculan a los particulares con el Estado, pueden analizarse básicamente desde dos puntos de vista.

Así mientras se advierte de una parte la presencia de su régimen jurídico unitario, típico de la función administrativa, que acompaña las diferentes manifestaciones de la acción administrativa interventora de la diversidad existente en las distintas formas de actuación de la administración traduce un conjunto im-

portante de diferencias específicas que justifican, de por sí un estudio separado y autónomo.

Si el Estado es la entidad suprema y perfecta, que persigue - el bien común a través de figuras como la Expropiación y si ésta tiende en definitiva, al bien de cada una de las personas que -- componen la comunidad, no es justo que se haga cargo de los asuntos o tareas que pueden realizar, por sí mismos los particulares, las asociaciones, sin perjuicio de su potestad para controlar el ejercicio de dichas actividades a fin de ajustarlas al bien común. En tal sentido el llamado contenido negativo del principio de "subsidiaridad" constituye el principal límite a la intervención del Estado en aquellos campos donde por la naturaleza de -- las tareas a realizarse corresponde que las respectivas actividades sean asumidas por los particulares.

Sin olvidar jamás también un sentido positivo (al régimen expropiatorio) que vincula al Estado y le impone el deber de intervenir. En caso de insuficiencia de la iniciativa privada, en la medida que su intervención sea socialmente necesaria y no impida la actividad de los particulares.

El criterio para clasificar los principales cometidos que realiza la administración principalmente en materia expropiatoria y concesionaria, con sustento en la forma que reviste la actividad estatal traduce una postura realista, es decir, debe por --- obligación proyectarla el Estado en tanto que los datos que emplea para definir cada una de aquellas se encuentra en los distintos modos en que incide esa actividad en los derechos de los particulares.

En efecto para alcanzar el bien común con instituciones como la Expropiación que es el fin que legitima la existencia y la actuación del Estado, el Derecho Administrativo debe y tiene la - obligación de actuar a través de formas jurídicas, según se procede a realizar prestaciones, aplicar sanciones o bien la amplia-

ción de la esfera jurídica de los particulares, mediante el dictado de actos favorables.

Tradicionalmente, el estudio de la dinámica administrativa de la Expropiación está obligada a tres formas clásicas, cuyas verdaderas técnicas de acción no reconocen un origen histórico común respondiendo su aparición al desarrollo de las concepciones y necesidades dominantes en cada sistema político.

Mientras aparece como resultado del sistema expropiatorio alternativo, para el mejoramiento de la sociedad mexicana, ya que la ampliación de las alternativas estatales, por razones muchas veces derivadas del " oportunismo " político o de las concepciones " estatistas ", han roto en repetidas ocasiones el equilibrio y la armonía que se debe vivir en la Nación Mexicana.

Es necesario el traslado de una escala de valores en todo el ámbito nacional, que realmente refleje, el estado, que guardan las actividades que lleva a cabo el Gobierno, simplemente para emplear los nuevos métodos que permitan la facilidad de operaciones, que se les empleen en vez de actos unilaterales revestidos de políticas que no llevan a nada.

CONCLUSIONES

1. La acción administrativa procede o es consecuencia de la -- intervención del Estado, es decir, las relaciones entre gobernantes y gobernados, a la cantidad de ordenes y prescripciones que -- pueden dar los primeros y que son normas de conducta de los segun dos; entendido así, la relación del gobierno con el pueblo, es -- forzoso establecer que siempre ha existido dicha relación, pues -- este fue siempre depositario de una autoridad que se impone a los ciudadanos, señalando que el Estado tiene la facultad y la obliga ción de crear instituciones que permitan el fortalecimiento y de -- sarrollo del país y es a través de la Expropiación como al igual -- que otras instituciones, que el Estado manifiesta su potestad pa -- ra lograr un orden práctico, teniendo a su vez el aumento del tra -- bajo administrativo.

Sin duda alguna, figuras como la Expropiación han tenido gran -- importancia en el desarrollo de la vida económica y social del -- hombre a lo largo de su historia.

2. Decimos lo anterior, porque en épocas como la Edad Media, -- se le conoce con el nombre de 'retribución' y que no era, sino el -- mecanismo por el cual los reyes o señores feudales se apoderaban -- de grandes cantidades de tierra, pagando por ellas un precio in -- ferior al que realmente tenían dichas tierras, por lo que conside -- ramos que los objetivos de esta figura eran distintos a los que -- hoy en día se pretende que tenga.

* Por ejemplo en el derecho francés, después de la revolución de -- 1789, se pretende que la propiedad sea considerada como un dere -- cho sagrado, el cual no debe ser perturbado, sino por razones de -- utilidad pública que realmente lo justifiquen, pero debiendo siem -- pre otorgar una compensación a la persona afectada.

* También en Italia se produce esta figura y se considera como la limitante más energética que en un momento dado puede sufrir la propiedad privada, esto sólo podrá suceder cuando existan necesidades de interés público que así lo requieran y por lo cual se debe por fuerza pagar una indemnización al dueño del bien expropiado.

* Por lo que respecta al derecho mexicano, en el mismo se vela -- por respetar el derecho de propiedad, inclusive en las constituciones del siglo pasado (la de 1836, 1843) se protegía a la propiedad de las corporaciones religiosas y seculares, además de personas físicas, lo cual fue modificado por la Constitución de 1857 que tuvo como fin quitar la propiedad de sus bienes a la iglesia -- pues las necesidades que tenía el país en aquella época así lo -- exigían, situación que consideramos acertada, ya que la iglesia -- poseía muchos bienes que se encontraban totalmente paralizados -- sin producir.

Como vemos la Expropiación se contempla para fines de utilidad pública y otorgando una indemnización para llevarla a cabo, caso diferente al vivido en la Edad Media.

3. En México si bien se ha protegido la propiedad como derecho de las personas, también dicho derecho no es absoluto, es decir, -- que se encuentra sujeto a las modalidades y limitaciones en favor de un interés público, con esto podemos afirmar que la propiedad -- aunque sea particular va a estar siempre ligada a la vida pública del país.

4. Así podremos señalar que hay una relación de cooperación -- entre la propiedad del particular y la actividad del Gobierno, ya que este protege esa propiedad, pero también en un momento dado -- puede echar mano de la misma para cumplir con sus funciones que -- son de eminente interés público.

Por eso en nuestro país la Expropiación ha tenido suma impor --

tancia, ya que por medio de esta figura, el Estado ha podido hacerle frente a los problemas sobre todo económicos en pro de su pueblo, el ejemplo más claro lo tenemos en la Expropiación del 18 de Marzo de 1938.

5. La renovación ha sido el signo característico de la evolución del derecho administrativo en los últimos veintiocho años.

Podemos concluir que estamos enfrente de un derecho nuevo, ya que con todos los capítulos de nuestra tarea administrativa han sido variados, según las propias transformaciones que sufre el país, las más de las veces por reformas legislativas, a diferencia de otros sistemas jurídicos como el francés, es en ese preciso momento en que las nuevas generaciones de mexicanos deberían establecer los suficientes intercambios políticos, económicos -- etc. los que podrán llevar a cabo el desarrollo del país sobre todo en materia administrativa.

6. La Expropiación al ser tan importante y buscar por medio de ella el bienestar común, por fuerza debe estar contemplada en nuestra Constitución y posteriormente en las leyes reglamentarias, con el objeto de evitar abusos con la propiedad del particular.

7. La esencia de la figura que hemos venido tratando es atender a las necesidades que se pudieran presentar en nuestro país, pero siempre estando a lo ordenado en la Ley.

De ahí que consideremos nosotros que esta institución debe ser decretada para beneficio de todos, pero la realidad es que en algunas ocasiones, si beneficia a la mayoría ¿pero que pasa con las personas que son privadas de sus bienes?.

Pues, es cierto que la Ley señala bajo que circunstancias se puede dar la Expropiación y como se debe fijar la indemnización, pero lo que no se toma en cuenta y debería hacerse es analizar la

situación económica de las personas que pueden en un momento dado ser expropiadas.

8.- Lo que habría que dejar muy claro, es la naturaleza jurídica de la Expropiación, ya que se le puede dar distintas interpretaciones, porque para el sujeto expropiado vendría siendo una compra-venta forzada, pues aún contra su voluntad, el bien le es sustraído de su dominio para darle un uso público, en tanto que para la administración es, una forma de adquirir, los bienes que no tiene en su poder y llevando a cabo tal acto podrá estar en posibilidades de realizar con mayor eficacia sus tareas.

Para nosotros no es sino una relación que en un determinado caso puede existir entre la administración y los particulares, - la posibilidad de esta relación siempre estará latente, ya que - debemos recordar que el derecho de propiedad no es absoluto, sino que tal derecho, en todo momento deberá subordinarse al interés público y es ese motivo el que hace valer el Estado para proceder mediante el acto expropiatorio contra los individuos en -- forma unilateral.

9.- Esos casos de interés público vienen a ser la justificación que tiene el Gobierno para expropiar, al mismo tiempo que - son sus derechos y obligaciones, y que tiene como fin llevarlos - a cabo en beneficio de los gobernados, pero consideramos que de acuerdo con la Ley Federal de Expropiación, las causas de utilidad pública son muy amplias, como para que el Gobierno esté en - posibilidades de realizarlas todas con una eficacia aceptable, - lo que cabría hacer, es que el Gobierno permita a los particulares llevar adelante algunas actividades que se señalen como de - utilidad pública y a la vez ejerciera sobre el desempeño de las mismas una adecuada supervisión, para el buen cumplimiento de -- esas causas en provecho del pueblo.

10.- Para concluir diremos que en México se busca por medio -

de figuras como la Expropiación, se puedan resolver los problemas que surgan en el territorio nacional derivados de las necesidades que la población tiene y requiere sean satisfechas de manera rápida.

porque el Estado apoyándose en la Ley podrá en determinado caso disponer de la propiedad particular para cubrir las necesidades y exigencias de su población, por lo tanto, si no se encontraran legalmente establecidas figuras como la Expropiación, sería para el gobierno casi imposible cumplir con sus atribuciones.

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

D O C T R I N A

ABAD HERNANDO, Jesús L. Derecho Administrativo. 2a. Edic. Ed. -- Porrúa S.A., México, 1989, 603 págs.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo curso de Derecho Administrativo. 3a. Edic., Ed. Porrúa S.A., México, 1989, 847 págs.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. Edic. Ed. Porrúa S.A., México, 1988, 1058 págs.

CABANELAS, Guillermo. Diccionario Enciclopedico de Derecho Usual. 2a. Edic., Ed. Hellanista., México, 1977, 772 págs.

CANASI, José. Derecho Administrativo. 4a. Edic., Ed. Depalma, -- Buenos Aires Argentina. 1976, 555 págs.

CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho Administrativo. 2a. Edic., Ed. Porrúa S.A., México, 1978, 427 págs.

CORDON MORENO, Faustino. La legitimación en el proceso contencioso-administrativo. 11a. Edic., Ed. Universidad de laurra., -- España, 1975, 225 págs.

DELGADILLO GUTIERREZ? Héctor. Elementos de Derecho Administrativo. 4a. Edic., Ed. Limusa, México, 1989, 194 págs.

MOTO SALAZAR, Efrain. Elementos de Derecho. 26a. Edic., Ed. --- Porrúa S.A., México, 1980, 452 págs.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a. Edic. Ed. Porrúa S.A., México, 1975, 220 págs.

PENICHE BOLIO, Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. 4a. Edic., Ed. Porrúa S.A., México, 1975, 225 págs.

PINA, Rafael De. Diccionario de Derecho. 8a. Edic. Ed. Porrúa -- S.A., México, 1979, 482 págs.

RODRIGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. 2a. Edic., Ed. UNAM -- México, 1978, 525 págs.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 14a. Edic. Ed. --- Porrúa S.A., México, 1988, 631 págs.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10a. Edic. Ed. Porrúa. S.A., México 1980, 631 págs.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada) 63a. Edic., Ed. UNAM, México, 1985, 358 págs.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 88a. Edic. Ed. Instituto Federal Electoral, México, 1992, 185 págs.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 18a. Edic. -- Ed. Porrúa S.A., México, 1989, 980 págs.

Ley General de Bienes Nacionales. 18a. Edic. Ed. Porrúa S.A., -- México, 1989, 980 págs.

Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. 10a. Edic. Ed. Porrúa S.A., México, 1988, 563 págs.

E C O N O G R A F I A

AGUILAR VALDES, Felipe. Material de Apoyo para la Materia de Derecho. Ed. UNAM (C.C.H. "Naucalpan"), México, 1983, 71 págs.

GONZALEZ BLACKALLER, Ciro E. y GUEVARA RAMIREZ, Luis. Síntesis - de Historia Universal. 18a. Edic. Ed. Herrero S.A., México, --- 1973, págs. 343

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 3a. Edic., Ed. Porrúa S.A., México, 1989, 1802 págs.

UNIVERSIDAD JUAREZ DEL ESTADO DE DURANGO. Revista de la Escuela de Derecho de Durango. Núm. 2 Julio-Diciembre 1975, 234 págs.

HERNANDEZ LLERGO. IMPACTO. (Revista). Núm. 2101, México, Junio 7 de 1990.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Anuario Jurídico. Ed. -- UNAM, México, VII-1980, 1602 págs.