

483
Zej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**EL DERECHO DEL POSEEDOR EN EL RECLAMO DEL
PAGO DE LA INDEMNIZACION EN EL
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

VICTOR MANUEL TORRES ESPAÑA

ASESOR: LIC. VICTOR ALFONSO MENDEZ MARTINEZ.

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO.

SEPTIEMBRE DE 1998

**YESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1998

258565



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CAMPUS ARAGÓN

UNIDAD ACADÉMICA

Lic. ROSA MARÍA VALENCIA GRANADOS
Jefe de la Carrera de Derecho,
Presente.

En atención a la solicitud de fecha 24 de octubre del año en curso, por la que se comunica que el alumno VÍCTOR MANUEL TORRES ESPAÑA, de la carrera de Licenciado en Derecho, ha concluido su trabajo de investigación intitulado "EL DERECHO DEL POSEEDOR EN EL RECLAMO DEL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO", y como el mismo ha sido revisado y aprobado por usted, se autoriza su impresión; así como la iniciación de los trámites correspondientes para la celebración del Examen Profesional.

Sin otro particular, reitero a usted las seguridades de mi atenta consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
San Juan de Aragón, México, 27 de octubre de 1997
EL JEFE DE LA UNIDAD


Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS

c c p Asesor de Tesis.
c c p Interesado.

AIR/lla.





UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON"

LIC. ROSA MARIA VALENCIA GRANADOS.
JEFE DE LA CARRERA DE DERECHO
P R E S E N T E .

Por este conducto remito a usted el trabajo de tesis profesional intitulado EL DERECHO DEL POSEEDOR EN EL RECLAMO DEL PAGO DE LA INDEMNIZACION EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

elaborado por el Pasante en Derecho VICTOR MANUEL TORRES ESPAÑA.

realizado bajo la dirección del Profesor Licenciado: VICTOR ALFONSO MENDEZ MARTINEZ.

en los términos de la autorización que para tal efecto se le concedió.

Lo que comunico a usted para los efectos de que se sirva designar el Jurado ante el cual sustentará su Examen Profesional dicho pasante.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX., A 22 DE SEPTIEMBRE DE 1997

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON, EDO. DE MEX.
LIC. JANE T. MENDEZ GANZARA.
ENCARGADO DEL SEMINARIO DE DERECHO PUBLICO
TURNOS: VESPERTINO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGÓN"

LIC. JANETTE Y. MENDOZA GANDARA
TITULAR DEL SEMINARIO: DE DERECHO PUBLICO
TURNO: VESPERTINO
PRESENTE.

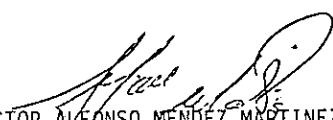
POR MEDIO DE LA PRESENTE ME PERMITO COMUNICAR A
USTED, QUE EL (LA) ALUMNO (A):
VICTOR MANUEL TORRES ESPAÑA.

CON NÚMERO DE CUENTA. 8954303-2
HA CONCLUIDO A MI ENTERA SATISFACCIÓN, LA TESIS DENOMINADA:
EL DERECHO DEL POSEEDOR EN EL RECLAMO DEL PAGO DE LA
INDEMNIZACION EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

LO QUE HAGO DE SU CONOCIMIENTO PARA QUE EN CONSIDERACIÓN
A LO QUE USTED DISPONGA, OTORGUE SU APROBACIÓN PARA LA
IMPRESIÓN DE LA MISMA Y SE CONTINÚEN TODOS LOS TRÁMITES
ADMINISTRATIVOS NECESARIOS PARA LA CELEBRACIÓN DE SU
EXAMEN PROFESIONAL.

SIN OTRO PARTICULAR AGRADEZCO DE ANTEMANO SUS
FINAS ATENCIONES.

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉX. A LOS 22 DIAS DEL MES DE -
AGOSTO DE 1997.


LIC. VICTOR ALFONSO MENDEZ MARTINEZ.
ASESOR DE TESIS.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN
DIRECCION

VÍCTOR MANUEL TORRES ESPAÑA
P R E S E N T E .

En contestación a su solicitud de fecha 12 de noviembre del año en curso, relativa a la autorización que se le debe conceder para que el señor profesor, Lic. VÍCTOR ALFONSO MÉNDEZ MARTÍNEZ pueda dirigirle el trabajo de Tesis denominado "EL DERECHO DEL POSEEDOR EN EL RECLAMO DEL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO", con fundamento en el punto 6 y siguientes, del Reglamento para Exámenes Profesionales en esta Escuela, y toda vez que la documentación presentada por usted reúne los requisitos que establece el precitado Reglamento; me permito comunicarle que ha sido aprobada su solicitud.

Aprovecho la ocasión para reiterarle mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
San Juan de Aragón, México., 18 de noviembre de 1996
EL DIRECTOR

M en I CLAUDIO C. MERRIFIELD CASTRO

- c c p Jefe de la Unidad Académica.
- c c p Jefatura de Carrera de Derecho.
- c c p Seminario de Derecho Público, vespertino.
- c c p Asesor de Tesis.

CCMC/AIR/IIa.

A MIS PADRES:

A QUIENES DEBO LA MAYOR PARTE DE MI VIDA; POR QUE A PESAR DE LAS ADVERSIDADES SIEMPRE CONFÍAN EN MI Y, PORQUE ME HAN APOYADO A LO LARGO DE TODOS MIS ESTUDIOS. LES AGRADEZCO Y LES DEDICO ESTE MOMENTO CULMINANTE DE MI CARRERA PROFESIONAL.

SU HIJO QUE LOS QUIERE MUCHO.
VÍCTOR MANUEL.

A MIS HERMANOS:

MARGARITA, EDUARDO, SONIA, ALEJANDRO, ROBERTO, JORGE, Y GABRIEL.

CON TODO MI CARIÑO, LES AGRADEZCO EL APOYO MORAL Y EL CARIÑO QUE ME HAN BRINDADO, ESPERANDO QUE ÉSTE MOTIVE UNA CONSECUCIÓN DE NUESTRA FORMACIÓN PROFESIONAL, Y A SU VEZ SIRVA PARA CONTINUAR UNIDOS COMO HASTA AHORA.

VÍCTOR M.

A MIS SOBRINOS:

DIANA LIZBETH, JESSICA, ARTURO, EDUARDO, ROBERTO, MA. TERESA, KARINA, ALEJANDRO Y MARCO ANTONIO, POR LOS RATOS FELICES QUE HEMOS CONVIVIDO Y DISFRUTADO JUNTOS. RECORDANDOLES QUE TENDRÁN EN MÍ, CARIÑO Y APOYO COMO SI FUERA LA DE UN PADRE, EN ESTE CAMINAR DE LA VIDA QUE EMPIEZAN.

A RACHEL:

POR SU INMENSO APOYO QUE ME BRINDO DESINTERESADAMENTE EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO, DEJANDO EN ÉL PARTE DE SU VALIOSO TIEMPO Y ESFUERZO, ASÍ COMO TESTIMONIO DEL PROFUNDO AMOR QUE TE PROFESO ¡TE AMO!

GRACIAS POR ESTAR CONMIGO DURANTE TODO ESTE TIEMPO.

A LOS CC:

DRA. OLGA HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA.
LIC. MOISÉS HERRERA SOLÍS.
LIC. MA. ELENA GARCÍA MELÉNDEZ.
LIC. ALEJANDRO DURAN ZARATE.
LIC. ARTURO GUTIÉRREZ VELAZCO.

EN AGRADECIMIENTO A SUS MULTIPLES ATENCIONES Y POR LA CONFIANZA QUE DEPOSITARON EN MÍ, AL PERMITIR INICIAR MI VIDA PROFESIONAL COLABORANDO CON USTEDES

A LAS FAMILIAS:

FLORES ESPAÑA.
URIBE ESPAÑA.
ESPAÑA MOYA.
TORRES GUERRERO.
PEÑA RODRÍGUEZ.
HERNÁNDEZ CHAVEZ.

CON TODO AMOR, CARIÑO Y RESPETO POR EL APOYO QUE SIEMPRE ME HAN BRINDADO.

A LOS SEÑORES: PORFIRIO TORRES F.
ELIO FLORES V.

QUE AHORA SE ENCUENTRAN LEJOS DE NOSOTROS, PARA QUIENES
PIDO TODAS LAS BENDICIONES DE DIOS.

A TODOS MIS COMPAÑEROS QUE INTEGRAN LA UNIDAD DE ASUNTOS
JURIDICOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE LEGISLACIÓN Y
CONSULTA DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO.

TAMBIÉN AGRADEZCO LAS ATENCIONES QUE TUVIERON LOS
INTEGRANTES DEL JURADO PARA REVISAR EL DESARROLLO DE LA
MISMA QUE FUERON LOS CC. LICENCIADOS: MIGUEL AGUILAR
GARCÍA, JORGE A. CRUZ LÓPEZ, GERARDO LÓPEZ CHAVES, FCO.
JAVIER TORRES MORALES Y EN FORMA ESPECIAL AL LIC. VÍCTOR A.
MÉNDEZ MARTÍNEZ.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, ESCUELA
NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ARAGÓN, POR
AQUELLOS DÍAS FELICES E INOLVIDABLES EN SUS AULAS.

CON GRATITUD PARA TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DE ALGUNA
FORMA CONTRIBUYERON PARA QUE YO ALCANZARA ESTA META QUE
ME TRACE EN LA VIDA.

EL DERECHO DEL POSEEDOR EN EL RECLAMO DEL PAGO DE LA INDEMNIZACION EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

INDICE.

Introducción. 1

CAPITULO I.

LAS MODALIDADES DE LA POSESIÓN.

1.- La Posesión. 4

2.- Elementos Constitutivos de la Posesión. 15

3.- Bienes Objeto de la Posesión. 17

4.- Requisitos de la Posesión Originaria para Adquirir el Dominio por Prescripción.

 a) Posesión Originaria. 22

 b) Posesión Pacífica. 25

 c) Posesión Continua. 26

 d) Posesión Pública. 27

5.- Prescripción Positiva. 30

CAPITULO II.

ANÁLISIS DE LA EXPROPIACIÓN.

1.- Fundamento Constitucional de la Expropiación. 40

2.- Estudio de la Ley de Expropiación. 52

3.- Concepto de Expropiación. 67

 a) Elementos de la Expropiación. 72

 b) Requisitos para poder Expropiar. 76

4.- Sujetos Activos y Pasivos de la Expropiación. 78

CAPITULO III.

MEDIOS DE EXPROPIACIÓN.

1.- Causas de Expropiación.	84
a) Ley de Expropiación.	93
b) Ley Agraria.	94
c) Ley de Aguas Nacionales.	96
d) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.	97
e) Ley General de Bienes Nacionales.	97
f) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	98
g) Ley General de Asentamientos Humanos.	98
h) Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.	99
i) Ley de Aeropuertos.	100
j) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.	100
Procedimiento Expropiatorio.	102
2.- Derecho Vigente Mexicano.	105
3.- Recursos Administrativos.	111
4.- La Indemnización.	116
5.- a) Pago de la Indemnización.	126
1.- Naturaleza Jurídica de la Indemnización.	126
2.- Criterios para fijar la Indemnización.	127
3.- Epoca de Valuación del Bien.	127
4.- Desvalorización de la Moneda.	128
5.- Caracteres de la Indemnización.	128
Conclusiones.	135
Bibliografía.	141

INTRODUCCION.

En un Estado de derecho en el que el ámbito de acción de la Administración Pública Federal, frente a la esfera de los gobernados está determinada por la Ley, preocupación constante ha sido encontrar la fórmula ideal para lograr que la actuación de los individuos de toda sociedad moderna, políticamente organizada, se mantenga siempre dentro de la esfera de aplicación de la Ley por parte de los gobernantes.

Sin embargo, suele suceder que cuando se llega a incurrir en un acto jurídico por parte del Estado los gobernados no encuentran el camino para exigir la corrección de esos desvíos y el gobernante frecuentemente olvida que existe una barrera que él mismo se impuso.

La expropiación como un acto de la autoridad federal, es el medio que tiene el Estado para tratar de cumplir las obligaciones de las necesidades colectivas, esto es, lograr la satisfacción del bienestar social.

Sin embargo, y paralelamente al cumplimiento de la causa de utilidad pública a la que se condiciona su procedencia, existe la afectación a los bienes de un gobernado, quien generalmente resulta propietario de los mismos.

Del análisis a la Ley de Expropiación, se desprende que el pago de la indemnización a que haya lugar, invariablemente debe hacerse en favor del propietario afectado.

Tomando en cuenta lo anterior, con el presente trabajo se propone se considere el derecho que tiene el poseedor de un bien afectado hacer indemnizado por parte de la autoridad administrativa que realice la expropiación.

Como es sabido, la expropiación que sufra en su inmueble un gobernado con motivo de ese acto de autoridad, debe ser compensado por el Estado mediante el pago de una indemnización.

Es de observar que aunque el título de nuestra investigación se refiere a "El Derecho del Poseedor en el Reclamo del Pago de la Indemnización en el Procedimiento Expropiatorio", es difícil dejar de centrar el estudio sólo en el área de la indemnización, en virtud de que dicha problemática esta estrechamente vinculada con la expropiación de inmuebles.

En esta investigación se contemplan los diferentes conceptos fundamentales de los estudios del derecho de la figura jurídica de poseedor teniendo diversas interpretaciones por los juristas en el que se unificará un criterio que conlleve al derecho consagrado en el artículo 27 Constitucional.

La expropiación, al ser una fuente de financiamiento y por ende operación del poder público (Federal o de los Estados), através de la cual, este impone a un particular la transmisión de su propiedad, esto es, mediante una causa de utilidad pública que debe incidir en la realización de obras de interés social através de una indemnización, constituye como consecuencia un ahorro en el gasto público ya que el monto de ésta se determina de acuerdo al precio alzado, es decir, el precio comercial.

Por lo que en las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la Administración Pública Federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fijar el monto de las indemnizaciones por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal.

El precio de los bienes que se vayan a adquirir por concepto de una expropiación por causa de utilidad pública que realice la Administración Pública Federal, así como el monto de la indemnización que deba pagarse al afectado, no podrá ser superior al señalado en el dictamen valuatorio respectivo que emita esta comisión de avalúos.

En el artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se establece que, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El análisis del tema en cuestión es muy importante para cualquier persona que se interese por los problemas que vive actualmente nuestro país, pero es por demás apasionante para los estudiosos del derecho.

Es el deseo que esta tesis pueda servir para adentrarse en el conocimiento del tema y para la realización de futuros estudios sobre las expropiaciones. De otro modo se pretende que de alguna forma colabore en el perfeccionamiento del sistema jurídico en el futuro.

Por último, se hace patente el agradecimiento a todas las personas que con sus valiosos comentarios, consejos, ideas y entusiasmo hicieron posible la realización de este trabajo.

CAPITULO I

LAS MODALIDADES DE LA POSESION.

1.- LA POSESIÓN.

La posesión es un hecho extraordinariamente complejo y que ha sido en el derecho profundamente estudiado, sobre el tema que se presenta existe una muy abundante e interesante literatura. Es tan importante que el filósofo la ha considerado como el descanso en la posesión de un bien deseado. Una de las grandes tragedias en la situación jurídica es la inestabilidad de la posesión de tierra. Ha hecho que esta posesión de fuertes inversiones, y la inestabilidad a que aludimos ha hecho que ningún poseedor, y mucho menos un ejidatario, esté dispuesto a arriesgar los predios que poseen.

Corresponde comentar que al hablar de posesión, se trata de una de las instituciones más complejas e interesantes, blanco de una atención especial y directa por la literatura jurídica, en la que muchas opiniones han surgido.

La posesión implica en principio, la detentación directa de una persona respecto de una cosa, es decir, se presenta como la situación objetivamente apreciable, por la que alguien tiene algo en su poder, de tal manera que está consigo y lo usa con exclusividad por que lo tiene físicamente.

En efecto, se puede poseer por ser propietario y precisamente ese derecho de propiedad permite poseer; es posible también que el propietario a su vez, transmita contractualmente la posesión y conserve la propiedad.

En esas condiciones, el punto de partida se ubica en esta situación táctica de poseer, es decir, que alguien tenga de hecho algo en su poder.

La complejidad está en determinar el tratamiento a darse a los distintos casos que derivan de la diversidad de causas por las que ese poder de hecho se ejerce, o bien por la titularidad de un derecho, bien por la apariencia de esa titularidad, o bien, inclusive, ante la ausencia de causa alguna.

CONCEPTO ROMANO DE LA POSESION.

Los romanos consideraban a la posesión como una relación o estado de hecho que permitía ejercer un poder físico exclusivo, para ejecutar actos materiales sobre una cosa, animus domini ó rem sibi habendi.¹

Posesión. Es una relación o estado de hecho, que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa, para ejecutar actos materiales de aprovechamiento, animus domini, como consecuencia de un derecho real o personal, o sin derecho alguno. (Rojina Villegas Rafael).²

El estudio de la posesión se va ha fundamentar en opiniones doctrinales, lo que se puede decir vencedores en el tema de la posesión. Estos autores son Savigny, Ihering y Saleilles.

¹ Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil Mexicano, Tomo II. Vigésima Séptima Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1995, pág. 181.

² Idem.

Savigny expone lo que él considera la doctrina tradicional romana de la posesión, y da a ésta un carácter netamente subjetivo. Por lo que se le ha denominado la teoría subjetiva de la posesión.

La posesión en el pensar de Savigny engloba al corpus y al animus; el primero como elemento material o físico de la posesión y el segundo como el que contiene la intención de poseer.

El corpus representa el contacto directo del sujeto con la cosa; es el punto de partida de la posesión pues con él se inicia aquello, sin que haya necesidad de mantenerla físicamente durante su desplazamiento en el tiempo. Lo que mantiene al sujeto en la posesión es la posibilidad de tener ese contacto cuando se quiera, aún cuando no se tenga de manera constante.

Este elemento -el corpus- no se identifica por sí solo con la posesión misma, sino que se traduce únicamente en la detentación de la cosa.

Para tener la posesión se requiere la participación del animus como segundo elemento, es la voluntad del sujeto de poseer para sí lo que en el parecer de Savigny debe ser considerado como el animus domini.³

Ihering, colocándose en el punto de vista opuesto, expone la doctrina objetiva de la posesión, y critica a Savigny demostrando en su concepto, que la doctrina de éste no es la fiel exposición del concepto romano de la posesión.

³ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. Derecho Civil. Segunda Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1990, pág. 467.

Si bien es cierto la concepción de Ihering respecto de la posesión hace participar también al corpus y al animus, el contenido de éstos y por ello su medida, alcances y forma de participación en dicho concepto son diversos al empleado por Savigny.

El corpus para Ihering es el medio por el que el animus se exterioriza e implica una serie de hechos demostradores de una explotación económica de la cosa, lo que no es una relación meramente de hecho, sino que consiste en un contacto entre el hombre y la cosa misma a la que no se le reconoce juridicidad, pues puede haber esa inmediatez sin haber posesión. Para ésta se requiere el interés del sujeto para alcanzar la explotación de la cosa.

Ihering manifiesta que el animus es el propósito de explotar económicamente la cosa y está bien ligado al corpus.

Ambos conceptos están relacionados indisolublemente como un todo indivisible y su conjunto se traduce en la posesión.

"Ihering de aquí afirma que los romanos presumieron siempre el animus del corpus que por esta razón puede considerarse que, salvo excepción expresa de la Ley todo detentador es un poseedor."⁴

"Con estos antecedentes, Ihering concluye que en tanto que no exista un texto expreso que declare que un caso de detentación no es de posesión, debe reputarse al detentador como poseedor; en todo caso de duda debe considerarse como de posesión, y sólo cuando por determinadas razones el legislador dispone expresamente que el detentador no será poseedor, entonces habrá que someterse al texto de la Ley."⁵

⁴ Ibidem. pág. 468.

⁵ Idem.

Saleilles, después de haber estudiado las dos doctrinas y de exponer con toda claridad el fundamento de una y de otra, concluye sustentando un punto de vista que podríamos considerar ecléctico.

"Finalmente Saleilles, con la presencia y participación del corpus y el animus considera la posesión como la realización consciente y voluntaria de la apropiación económica de las cosas y por ello, el poseedor será aquel que en el mundo externo aparezca como dueño de hecho y con el propósito de serlo de la cosa."⁶

"Para Planiol la posesión es un estado de hecho, que consiste en retener una cosa en forma exclusiva, llevando a cabo sobre ella los mismos actos materiales de uso y de goce que si fuera el propietario de la misma.

Define Bonnacase a la posesión como el hecho jurídico consistente en un señorío ejercitado sobre una cosa mueble o inmueble, señorío que se traduce por actos materiales de uso, de goce o de transformación, llevados a efecto con la intención de comportarse como propietario de ella o como titular de cualquier otro derecho real".⁷

El tema de la posesión es espinoso. Esta circunstancia a sido señalada por diferentes tratadistas, habiéndose escrito que la doctrina referente a la posesión es una de las más difíciles de explicar teóricamente por esto citaremos diversos autores, cuyos criterios están encaminados a definir lo que es la posesión.

⁶ Loc. Cit. pág. 470.

⁷ De Ibarrola, Antonio. Cosas y Sucesiones. Séptima Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1977, pág. 162.

Rojina Villegas, en la exposición general que hace referente al tema afirma que "La Posesión puede definirse como una relación o estado de hecho, que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento, animus domini ó como consecuencia de un derecho real o personal, o sin derecho alguno"⁸

- 1) Al decir que la posesión es un estado de hecho, afirmamos que cae bajo el dominio de los sentidos. Es un contacto material del hombre con la cosa.
- 2) Por virtud de ese estado de hecho, una persona retiene en su poder exclusivamente una cosa.
- 3) Como manifestación de ese poder, el titular ejecuta un conjunto de actos materiales que se refieren de ordinario al aprovechamiento de la cosa.
- 4) Por último, ese poder físico puede derivar de un derecho real, de uno personal o no reconocer la existencia de derecho alguno. En relación con la última proposición, anticipemos que normalmente el que tiene un derecho casi siempre ejercita la posesión; pero muchas veces se ejerce la posesión sin derecho alguno.

Sin embargo el maestro Edgardo Peniche López, define "La Posesión como el acto de tener o poseer una cosa material con él animo de propietario. El poseedor de una cosa es el que ejerce sobre ella un poder de hecho. No se considera poseedor al que tiene una cosa en cumplimiento de las

⁸ Rojina Villegas, Rafael. Ob. Cit., pág. 182.

órdenes del propietario y en beneficio de éste. También se dice que posee un derecho o bien inmaterial el que goza del".⁹

En el Diccionario jurídico mexicano, "la posesión es un hecho jurídicamente protegido y la doctrina se ha preocupado en todo tiempo de esclarecer el fundamento de esa protección. En la relación de derecho del hombre con las cosas, la posesión recae sobre una res; lo que confiere en consecuencia un derecho real"¹⁰.

"La Complejidad del concepto de la posesión ha venido de que con la misma palabra se han destinado tres situaciones enteramente distintas, es poseedor el propietario, ya que mediante el ejercicio de su derecho puede actuar sobre la cosa con un poder físico sobre ella y ejercitar los actos de goce y de disfrute; es decir, la posesión como parte integrante del derecho de propiedad. También se ha llamado posesión al estado de retención de una cosa sin ser propietario, pero que desea llegar a serlo; en este caso encontramos a un poseedor que tiende a la propiedad, y, finalmente, con la misma palabra se designa la situación de un poseedor derivado, es decir de una persona que retiene la cosa en virtud de un derecho personal o real, pero sin pretender ejercer el derecho de propiedad, ni llegar a adquirirla"¹¹.

"La posesión en el Código Civil de 1884 hace mención en su artículo 822 que "La Posesión es la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos, o por otro en nuestro nombre", en esta definición encontramos los elementos clásicos: que son el corpus y el animus.

⁹ Peniche López, Edgardo. Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. Vigésima Tercera Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1995, pág. 153.

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editado por Ed. Porrúa, S.A., y la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989. pág. 2463.

¹¹ Aguilar Carbajal, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. Tercera Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1975. pág. 218.

El corpus queda constituido por la tenencia de una cosa o por el goce de un derecho. El animus consiste en llevar a cabo esa tenencia o goce por nosotros mismos o por otro en nuestro nombre. Lo que se contempla que ya no se cita en los códigos actuales que la tenencia o goce de los derechos sea un concepto de dueño.

La definición en cuestión es modificación de la de García Goyena en su proyecto del Código Civil para España: "La posesión, dijo es la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos, en concepto de dueño". No obstante que los legisladores tuvieron a la vista esta definición del citado jurista español y en el que suprimen la última frase "en concepto de dueño", seguramente porque consideraron que no toda forma de posesión implica el animus domini, pues puede ocurrir que sólo exista el animus rem sibi habendi, es decir, el de gozar la cosa en nombre propio, y además no quiso limitar a la posesión al sólo goce de la propiedad, sino que quiso admitir que se poseyeran otros derechos reales y personales"¹².

De acuerdo con los códigos de 1870 y 1884, la posesión en nombre de otro se denominaba detentación o posesión precaria. Claramente se decía que el poseedor en nombre de otro no era poseedor en nombre de otro aquel que recibía la cosa por virtud de un contrato o de un acto jurídico para detentarla temporalmente y restituirla al propietario.

Los actos jurídicos que engendran la posesión son los contratos traslativos de dominio -compra-venta, permuta, donación- o bien los actos que implican adquisiciones a título universal o particular.

¹² Rojina Villegas, Rafael. Ob. Cit., págs. 202 y 203.

Por virtud de la herencia hay adquisiciones a título universal, y los herederos se convierten en poseedores desde el momento mismo de la muerte del autor de la herencia. El legatario adquiere también, desde el momento de la muerte del autor de la herencia, la posesión de los bienes objeto del legado.

Tanto el heredero como el legatario se reputan poseedores originarios y adquieren tal carácter desde el momento de la muerte del de cujus, no obstante que sea el albacea quien ejerza realmente el poder de hecho, pero en calidad de poseedor derivado.

Se estudiará la posesión en el Código Civil vigente, pero como éste se inspira en el Alemán y en el Suizo es conveniente exponer el concepto de posesión de los mismos.

Según el Código Civil Alemán en su artículo 854 colocado en el Tercer Libro, que habla del derecho de las cosas, y que dice: "La posesión de una cosa se obtiene adquiriendo sobre ella un poder de hecho. Este poder de hecho ya hace pensar en un dominio o señorío que puede ser jurídico y derivar de un derecho o bien simplemente económico, cuando se tiene en virtud de un hecho".

Este Código distingue dos clases de posesión: la inmediata y la mediata.

Existe posesión inmediata cuando la que esta materialmente en contacto con la cosa, la del que posee directamente, sin mediador posesorio.

La posesión mediata es la que tiene por mediación de la posesión de otro: hay un poseedor superior y un subposeedor.

También conoce este código una detentación subordinada: el detentador debe conformarse a las instrucciones recibidas: Tal es el caso del sirviente, el empleado, el trabajador. Wolff mantiene que esto no es posesión. Sin embargo en el artículo 868 del Código alemán dispone que:

“Si alguno posee una cosa en calidad de usufructuario, acreedor prendario, arrendatario, depositario o por otro título que le dé derecho o que le obligue respecto de otro a poseer temporalmente, el último es igualmente poseedor”. El artículo 856 del mismo nos dice: “La posesión cesa cuando el poseedor abandona el poder de hecho, sobre la cosa, o cuando lo pierde de cualquier otra manera”. (se entiende en forma definitiva, no temporal).

Como se ha comentado que nuestro Código Civil vigente tomó como modelo la teoría objetiva de Ihering, llegando más lejos en este punto de donde se había llegado anteriormente con los códigos alemán y suizo. Por eso no exige en él para considerar poseedora a alguna persona el animus domini de la escuela clásica, ni siquiera el animus possidendi.

El Código Civil no define a la posesión sino al poseedor, pero al hacerlo nos da una idea para desprender de ella el concepto de posesión, y lo hace en su artículo 790 según contempla su texto que “Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza del.”

De dicho precepto infiere ciertamente que la posesión es el poder de hecho ejercido por una persona sobre una cosa o en su caso el goce de un derecho, por ello, la posesión consiste y se manifiesta en un poder tático objetivo, que un sujeto tiene directamente sobre una cosa, sin alusión alguna, según su texto, a cualquier situación que se refiere a la causa de ese poder, se

da más bien por el mero hecho de que la cosa esté bajo el control táctico del sujeto o en su caso, si de un derecho se trata, éste lo goce directamente.

Por su parte el artículo 793 dispone que "Cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor."

Este artículo habla de una posesión subordinada que no es posesión, sino simple detentación.

"Detentación.- De acuerdo con los Códigos de 1870 y 1884, la posesión en nombre de otro se denominaba detentación o posesión precaria. Claramente se decía que el poseedor en nombre de otro aquel que recibía la cosa por virtud de un contrato o de un acto jurídico para detentarlo temporalmente y restituirla al propietario".¹³

Reza el artículo 794 que "Sólo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación".

En el derecho positivo son objeto de posesión los bienes susceptibles de apropiación, como los derechos reales o personales. La posesión de los derechos reales siempre trae como consecuencia en forma indirecta la posesión de la cosa, en cambio la posesión de los derechos personales puede referirse indirectamente a la cosa o no tener ninguna referencia a ella.

¹³ Ibidem. pág. 204.

2.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POSESION.

Las teorías que se han venido estudiando sobre este tema giran fundamentalmente, en torno a dos posiciones la subjetiva, de Savigny, y la objetiva de Ihering. Todas las demás, o suponen una adhesión más o menos incondicional a cualquiera de ellas, o tratan de llegar a soluciones eclécticas, que no han prosperado.

Tradicionalmente se han reconocido dos elementos en la posesión; uno material, llamado *CORPUS* y otro psicológico, denominado *ANIMUS*.

“Corpus.- El corpus comprende el conjunto de actos materiales que demuestran la existencia del poder físico que ejerce el poseedor sobre la cosa, para retenerla en forma exclusiva.

Este primer elemento engendra por sí solo un estado que se llama detentación o tenencia, que es la base de la posesión: pero no implica la posesión; puede existir la tenencia y si no concurre el elemento psicológico llamado animus, no hay posesión.

Según la doctrina clásica, cuando se presenta solo el fenómeno de la detentación, existe un estado semejante al de la posesión; pero desde el punto de vista jurídico es radicalmente distinto.

Animus.- El segundo elemento de la posesión, de carácter psicológico, denominado animus consiste en ejercer los actos materiales de la

detentación con la intención de conducirse como propietario, a título de dominio".¹⁴

En la definición de este elemento hay una controversia para fijar si el animus debe ser siempre domini, o basta con que tenga la intención de actuar en nombre propio y en provecho exclusivo, para que exista el fenómeno de la posesión, aún cuando no se tenga la intención de conducirse como propietario.

Savigny, interpretando los textos romanos, al elaborar la doctrina que se ha considerado clásica de la posesión, opina que debe ser el animus domini o animus rem sibi habendi.

El maestro Raúl García Lemus en su obra derecho romano explica los elementos de la posesión jurídica:

El "corpus" es el poder físico y directo sobre la cosa; el hecho material de tener la cosa.

El "animus" es el elemento intencional, implica la voluntad en el poseedor de conducirse como dueño del objeto.

Por lo que respecta a Ihering se coloca en otra posición, frente a la adoptada por Savigny. Niega Ihering que el animus sea un elemento de la posesión. Reconoce que existe en ella un elemento intencional, pero sostiene que éste se encuentra inseparablemente unido al puramente corporal.

De la teoría de Ihering sobre la posesión se desprende las siguientes conclusiones:

¹⁴ Ibidem. págs. 184 y 185.

1a.- Puesto que el corpus lleva implícito el animus, toda detentación aunque sea por otro, comprende ambos elementos, o lo que es igual, toda detentación es posesión.

2a.- Solamente por excepción, es decir, cuando la Ley lo determine, se puede privar al detentador de la protección posesoria.

3a.- Al demandante en materia de posesión le basta probar el corpus y a su contradictor le basta probar en su caso que aquella detentación ha sido privada por la Ley de la protección de los interdictos.¹⁵

Intentando una diferenciación de estos dos elementos de la posesión, se ha dicho de manera concisa que el corpus es simplemente la parte o aspecto material, tangible, o, en todo caso, susceptible de apariencia, de la relación intencional en que consiste el animus.

3.- BIENES OBJETO DE LA POSESION.

Para el maestro Rojina Villegas la posesión se adquiere normalmente cuando se reúnen en una misma persona el corpus y el animus. Este es el caso perfecto de la posesión, en los contratos traslativos de dominio, cuando hay entrega de la cosa, el adquirente tiene el corpus por la entrega, y el animus por virtud de la traslación de la propiedad tiene en consecuencia, la posesión.¹⁶

¹⁵ De Pina, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Décima Cuarta Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1994, pág. 46.

¹⁶ Rojina Villegas, Rafael. Ob. Cit., pág. 216.

En los hechos jurídicos que dan la propiedad de las cosas también se tienen el corpus y el animus.

"En cuanto a los actos jurídicos que puedan ser objeto de posesión se debe estar acorde a lo que establece el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.

Artículo 747.- Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.

Artículo 748.- Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 749.- Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la Ley, las que ella declare irreductibles a propiedad particular".¹⁷

Todos los bienes y derechos que están dentro del comercio lícito pueden ser poseídos conforme a la ley; existen algunos bienes cuyo comercio y posesión no es libre, sino restringido estrictamente.

Según se deduce de las definiciones que se han expuesto sobre la posesión, sólo son objeto de ella las cosas corporales que pueden ser susceptibles de propiedad privada, esto es, para que se pueda constituir la posesión es necesario la concurrencia del corpus y el animus.

¹⁷ Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal. Ed. Porrúa, S.A., México 1996.

Esto es, "sólo pueden ser objeto de posesión -establece el artículo 794 del Código Civil- las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación"; ello significa a su vez que cualquier cosa susceptible de apropiación puede ser objeto de posesión.

En efecto, si por una parte hablando jurídicamente se entiende que todo aquello que es susceptible de apropiación particular y esa susceptibilidad implica que el bien correspondiente está en el comercio, las tres fórmulas de susceptibilidad de la cosa de ser objeto de apropiación particular, bien y estar en el comercio, tiene un significado idéntico al hablar del bien es referirse a algo que puede ser objeto de apropiación particular y consecuentemente que está en el comercio.

Por su parte el maestro Antonio De Ibarrola, dice que las cosas susceptibles de ser poseídas cuando se adquiere normalmente la posesión es cuando se reúnen en una sola persona el corpus y el animus, este caso sería el de adquisición perfecta.

En el Código actual puede adquirirse la posesión por el corpus, sin el animus domini: todos los casos de posesión derivada producen la posesión sin el animus domini, dicha disposición, a diferencia del anterior, reconoce que hay posesión.

"Solo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de aprobación", dice el artículo 794. Por ende, no pueden poseerse los bienes de dominio público del Estado. En nuestro derecho la posesión es posible tanto para los muebles como para los inmuebles y para los derechos. No puede poseerse, tan sólo, lo que esta fuera del comercio.¹⁸

¹⁸ De Ibarrola, Antonio. Ob. Cit., pág. 171.

Por ello, se considera que sólo los bienes pueden ser objeto de posesión o dicho de otro modo, sólo las cosas que están en el comercio pueden ser objeto de posesión.

La posesión genera una serie de derechos para el poseedor, se puede señalar en términos generales, que la ley protege al poseedor para preservarlo y mantenerlo en su situación como tal, la posesión se hace acreedora inclusive de la protección Constitucional como garantía individual, en consideración al contenido de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Según establece el artículo 14 de nuestra Constitución, "...nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, **posesiones** o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...". De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra carta magna señala, "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o **posesiones**, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."¹⁹

El Código Civil ordena que todo poseedor debe ser mantenido o restituido en la posesión contra aquellos que no tengan mejor derecho para poseer..." (artículo 803). Aclara que para que el poseedor tenga derecho al interdicto de recuperar la posesión se necesita que no haya pasado un año desde que se verificó el despojo (artículo 804).

El principal efecto de la posesión originaria es adquirir la propiedad mediante la prescripción. La prescripción adquisitiva, llamada por los

¹⁹ Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994.

romanos usucapión, es un medio de adquirir el dominio mediante la posesión necesaria para prescribir debe ser:

- I. En concepto de propietario;
- II. Pacífica;
- III. Continua;
- IV. Pública.

Son estas las condiciones señaladas en el artículo 1151 del Código Civil, ubicado en el capítulo de la prescripción positiva. Estos requisitos a los que se les suma el tiempo de duración de la posesión, según se trate de bienes muebles o de inmuebles y de buena o mala fe del poseedor, son indispensables para que una posesión devengada en una adquisición por prescripción, no sin antes advertir que sólo el primero, o sea, poseer en concepto de propietario, debe serlo desde el principio y perdurar durante todo el tiempo de la posesión, pues el título por el que se posee debe ser traslativo de propiedad, así como el plazo para la prescripción no correrá sino hasta que ese sea el título por el que se esté poseyendo y se verá interrumpido si el título cambia.

"De conformidad con el artículo 1135 del Código Civil establece que la "Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley", y en tanto que el artículo 1136 del citado ordenamiento dispone que "La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva...".

Ahora bien, la posesión está íntimamente relacionada con la prescripción porque el tiempo necesario para que el interesado pueda adquirir por prescripción, debe ser precisamente estando aquél en posesión del bien

objeto de dicha adquisición. La posesión sobre el bien de que se trate debe ser durante el transcurso del tiempo que en cada caso es indispensable para que la prescripción opere, en efecto, el sujeto debe estar en posesión del bien durante un tiempo determinado para alcanzar su adquisición por prescripción".²⁰

4.- REQUISITOS DE LA POSESION ORIGINARIA PARA ADQUIRIR EL DOMINIO POR PRESCRIPCION.

a) POSESION ORIGINARIA.

El principal efecto de la posesión originaria es adquirir la propiedad mediante la prescripción. La prescripción adquisitiva llamada por los romanos usucapción, es el medio de adquirir el dominio mediante la posesión en concepto de dueño, pacífica, continua, pública y por el tiempo que marca la ley.

En los requisitos de la posesión originaria para prescribir, es necesario distinguir un elemento esencial como condición sine qua non para adquirir el dominio. De gran trascendencia en esta materia es el artículo 826 del Código Civil al estatuir: "Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción". Este requisito consiste en poseer animus domini, poseer, como dice el Código vigente, en concepto de propietario. Además de este requisito, se deben tener determinadas cualidades, en ausencia de las cuales se considera viciada e inútil para prescribir, pero con la posibilidad de que se purguen esos vicios y la posesión se convierta en apta o eficaz para la prescripción.

²⁰ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. Ob. Cit., págs. 484 y 485.

"A la cualidad de posesión pacífica se opone el vicio de la violencia a la de posesión continua, el de interrupción, a la posesión pública, el de clandestinidad o posesión oculta y a la de posesión cierta con el vicio de equivocidad o equivoco. Además del requisito esencial y de las cualidades mencionadas, la posesión debe tener una condición más que influye sólo respecto al tiempo y consiste en la buena fe que sólo influye para reducir el tiempo de prescripción, y la mala fe, por consiguiente para aumentarlo. La mala fe no es un vicio que haga inútil la posesión para adquirir por prescripción el dominio, simplemente es, un hecho que aumenta el término sin hacer ineficaz la posesión".²¹

El animus domini es un elemento esencial de la posesión para producir la prescripción, que sea en concepto dueño o posesión originaria.

Tanto la doctrina clásica desde el derecho romano, como la pasada legislación y la vigente, reconocen que sólo la posesión que se tiene en concepto de dueño puede producir la prescripción y aún cuando la teoría objetiva y los Códigos de Alemania y Suiza, así como el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, admite la posesión derivada, no obstante, reconocen que nunca produce la prescripción, que sólo él poseedor animus domini o poseedor originario puede adquirir el dominio por prescripción.

El artículo 826 del Código Civil expresa claramente que "sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción".²² No obstante lo anterior, si se analiza por una parte la fórmula en sí misma y contextualmente por la otra, toda mecánica del binomio posesión-prescripción, con sus efectos, fundamentos, se habrá de

²¹ Rojina Villegas, Rafael: Ob. Cit., pág. 219.

²² Artículo 826 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal. Ed. Porrúa, S.A., México 1996,

concluir que ello significa que el poseedor que haya entrado en posesión y este poseyendo por título traslativo de dominio, el cual ciertamente, por algún vicio no fue el medio para que el sujeto adquiriera la propiedad, pues de haberla adquirido sería ocioso estar hablando de posesión, por el contrario ese vicio o defecto, sólo permitió al sujeto entrar y obtener la posesión del bien correspondiente pero en todo caso, de no haber tenido lugar el padecimiento de ese vicio hubiere sido el medio adecuado para adquirir plena y eficazmente la propiedad.

Poseer en concepto de dueño es un requisito indispensable para poder llegar a adquirir por prescripción, pues sin él no se alcanzará ésta, el acto o hecho generador de la posesión no fue traslativo de propiedad.

Ahora bien, poseer en concepto de dueño haya o no título de posesión implica hacerlo con el ánimo de dueño, es decir, sintiéndose y obrando como propietario, con una actuación dominical.

Rafael de Pina, define a "La Posesión originaria como la que tiene el propietario de la cosa cuando en virtud de un acto jurídico la entrega a otro, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en concepto de usufructuario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo. En caso de despojo, el que tiene la posesión derivada y si éste no puede o no quiere recobrarla, el poseedor originario puede pedir que se le dé posesión a él mismo."²³

Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción".

²³ De Pina, Rafael. Ob. Cit., pág. 54.

b) POSESION PACIFICA.

“Posesión Pacífica. Establece el artículo 823 del Código Civil es la que se adquiere sin violencia.” Lo contrario es una posesión violenta, es decir cuando se adquiere con violencia.

La determinación de si una posesión es o no pacífica depende, según la ley vigente, del momento de la adquisición; ello no afecta a que el poseedor lleve a cabo posteriormente actos violentos para mantenerse en posesión y defender ésta.

La posesión se considera pacífica, en nuestro derecho cuando no se ha adquirido por medio de la violencia, es decir, sólo la requiere al principio de la posesión. Si durante ella el poseedor se ve obligado a rechazar un ataque a la posesión, también por medio de la violencia, no se vicia aquella.

La posesión adquirida por violencia se presume de la mala fe, teniendo por consecuencia que se dupliquen los plazos (artículos 823 y 1154 del Código Civil).

Artículo 823.- Posesión pacífica es la que se adquiere sin violencia.

Artículo 1154.- Cuando la posesión se adquiere por medio de violencia, aunque ésta cese y la posesión continúe pacíficamente, el plazo para la prescripción, será de diez años para los inmuebles y de cinco para los muebles, contados desde que cese la violencia. Estos plazos son los señalados para la adquisición por prescripción derivada de una posesión de mala fe.

Los Códigos anteriores disponen que la posesión útil volvía a comenzar hasta que judicialmente se declarara que había cesado la violencia, dando motivo a que surgieran multitud de problemas; el Código actual, por el contrario, no exige declaración judicial, sino que la posesión útil empieza tan pronto como cesa la violencia.

c) POSESION CONTINUA.

Posesión Continua es la que no se ha interrumpido por ninguno de los medios admisibles para la interrupción de la prescripción. La noción de continuidad con referencia a la posesión es relativa, y para precisarla en los casos concretos hay que tener en cuenta, sobre todo, la naturaleza de la cosa o del derecho.

El Código Civil vigente en el artículo 824 dispone que la "Posesión continúa es la que no se ha interrumpido por alguno de los medios enumerados en el capítulo V, título VIII, de este libro.

En relación con el artículo 1168 del citado ordenamiento, una posesión continua es la que no sea interrumpido porque el poseedor sea privado de la posesión de la cosa o del goce del derecho por más de un año, por una demanda u otro cualquier género de interpelación judicial notificada al poseedor o porque la persona a cuyo favor corre la prescripción reconozca expresa o tácitamente el derecho de la persona contra quien prescribe, de tal manera que a partir de cualquiera de esos hechos, nace el nuevo término para la prescripción.

"El efecto de la interrupción -señala el artículo 1175 del Código- es inutilizar, para la prescripción, todo el tiempo corrido antes de ella.

d) POSESION PUBLICA.

La posesión pública "es la que se disfruta de manera que pueda ser conocida de todos. También lo es la que está inscrita en el Registro de la Propiedad". Así lo establece el artículo 824 del Código Civil. Lo contrario de la posesión pública es la llamada clandestinidad y consiste precisamente en no poseer públicamente.

Señala el maestro Rafael De Pina que "La Posesión pública es la que se disfruta de manera que puede ser conocida por todos, y la que está inscrita en el Registro de la Propiedad, es decir, la que se tiene "con publicidad".

El que posee en concepto de dueño por más de un año, pacífica, continua y públicamente, aunque su posesión sea de mala fe, con tal que no sea delictuosa, tiene derecho:

a) A las dos terceras partes de los frutos industriales que haga producir a la cosa poseída, perteneciendo la otra tercera parte al propietario, si reivindica la cosa antes de que se prescriba.

b) A que se le abonen los gastos necesarios y a retirar las mejoras útiles si es dable separarlas sin detrimento de la cosa mejorada.

No tiene derecho a los frutos naturales y civiles que produzca la cosa poseída, y responde de la pérdida o deterioro de la cosa, sobrevenidos por su culpa".²⁴

La posesión pública "es la que se disfruta de manera que pueda ser conocida de todos. También lo es la que está inscrita en el Registro Público de la Propiedad". Así lo establece el artículo 825 del Código Civil. Lo contrario de la posesión pública es la llamada clandestinidad y consiste precisamente en no poseer públicamente.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo antes mencionado se debe entender que una posesión es pública cuando el poseedor no se esconde en el uso de la cosa, ésta es normal, y no es requisito indispensable que se exhiba a todos, más bien que pueda ser razonablemente conocida por la generalidad y no llevarse a cabo de manera oculta.

Se reconoce que la posesión existe desde que se reúnen los dos elementos que se han venido señalando, esto es, el Corpus y el Animus, pero puede suceder que esta posesión esté afectada de ciertos vicios que la vuelvan inútil, especialmente para el ejercicio de las acciones posesorias y para la prescripción.

La posesión es pública cuando se disfruta de modo que pueda ser conocida por todos los interesados en interrumpirla. Si no es pública, da nacimiento al vicio de clandestinidad. El Código vigente presume la publicidad cuando ha sido inscrita en el Registro Público.

²⁴ Ibidem. pág. 55.

El vicio de la clandestinidad es un vicio relativo, en la reglamentación del Código Civil anterior, pero sin embargo el vigente cambia de sistema y lo considera como absoluto.

Sin embargo se ha llegado a la conclusión que la cualidad de pública en la posesión sí es necesaria para la propiedad de muebles ya que el artículo 1151 del Código, que establece la regla general para toda posesión, si exige esta cualidad por tanto, al tratarse de la regla especial de los bienes muebles donde deben unirse los requisitos, pues en otra forma se llegaría a una conclusión absurda.

Los vicios en la posesión resultan de la no existencia de las cualidades requeridas: así que cuando la posesión no sea pacífica, resulta el vicio de la violencia de la falta de continuidad, resulta el vicio de discontinuidad de la falta de publicidad en la posesión, resulta el vicio de clandestinidad y de la falta de certeza en la posesión resulta el vicio del equivoco.

a) Vicio de la Violencia. El vicio de la violencia en nuestro derecho es aquel en el que la posesión se haya adquirido por medio de la violencia. La violencia posterior a la toma de posesión no afecta a la posesión.

b) Vicio de discontinuidad. En nuestra legislación no existe el problema de discontinuidad, ya que se reputa una posesión como continua, mientras no haya sido interrumpida por algunos de los medios que señala la ley.

c) Vicio de clandestinidad. Consiste en la ocultación de los actos de posesión, en relación con todo el mundo.

d) Vicio de equívoco. Tiene lugar cuando los actos que constituyen la posesión pueden explicarse como ejercicio de dos facultades, una posesoria y otra de otra índole. (La Copropiedad)²⁵

5.- PRESCRIPCIÓN POSITIVA.

Sólo se estudiará la prescripción adquisitiva llamada por los romanos usucapió. Por prescripción positiva se entiende el medio de adquirir la propiedad o ciertos derechos reales mediante la posesión en concepto de dueño o de titular de un gravamen, en forma pacífica, continua, pública cierta y por el término que fije la ley.

El estudio de la prescripción adquisitiva está relacionada con la propiedad y la posesión, porque es una forma de adquirir el dominio mediante una posesión originaria con las cualidades legales.

El artículo 1135 del Código Civil vigente dice:

“Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley”. “La adquisición de bienes en virtud de la posesión se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa”. (artículo 1136)

Las reglas generales que existen en esta materia son:

²⁵ Aguilar Carbajal, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. Tercera Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1975, pág. 233.

1a. Sólo los bienes y derechos susceptibles de apropiación lo son de prescripción. La razón es que la prescripción adquisitiva tiene como finalidad adquirir el dominio y si las cosas o derechos no son susceptibles de apropiación, no se podrá lograr su objetivo, porque un texto lo prohíbe.

2a. Sólo los que tienen capacidad de goce para adquirir el dominio la tienen para adquirir por prescripción. Los que por algún precepto legal tienen incapacidad para adquirir el dominio, no pueden adquirirla por prescripción.

3a. Los que tienen incapacidad de ejercicio pueden adquirir por prescripción por conducto de sus representantes legítimos. La incapacidad de ejercicio supone la capacidad de goce, es decir, la aptitud de ser titular de derechos, pero la imposibilidad de ejercitar esos derechos directamente por sí mismo. El incapacitado en cuanto al ejercicio puede adquirir el dominio y por consiguiente, puede adquirir por prescripción la propiedad, pero como no puede ejercitar sus derechos tendrá que hacerlo por conducto de su representante legal.

El artículo 1138 estatuye: "Pueden adquirir por prescripción positiva todos los que son capaces de adquirir por cualquier otro título; los menores y demás incapacitados pueden hacerlo por medio de sus legítimos representantes.

El Código Civil vigente admite que además de la posesión por conducto del representante, se tenga la posesión por conducto de un tercero que no tenga representación, siempre y cuando se ratifique la posesión misma.

4a. Se presume que el que comenzó a poseer con determinado carácter y continúa poseyendo en esa misma forma. Entre tanto no se cambie a

causa de la posesión se sigue disfrutando en el mismo concepto que se adquirió, a menos que se pruebe que ha cambiado la causa de la posesión.

Artículo 826. "Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción."

Artículo 827. "Se presume que la posesión se sigue disfrutando en el mismo concepto en que se adquirió, a menos que se pruebe que ha cambiado la causa de la posesión."

Artículo 1139. "Para los efectos de los artículos 826 y 827 se dice legalmente cambiada la causa de la posesión cuando el poseedor que no poseía a título de dueño comienza a poseer con este carácter, y en tal caso la prescripción no corre sino desde el día en que se haya cambiado la causa de la posesión".

5a. La posesión del causante aprovecha al causahabiente, quien puede sumar aquélla al tiempo que haya poseído, siempre y cuando ambas posesiones reúnan los caracteres legales.

Artículo 1149. "El que prescriba puede completar el término necesario para su prescripción reuniendo al tiempo que haya poseído el que poseyó la persona que le transmitió la cosa, con tal de que ambas posesiones tengan los requisitos legales".

6a. El derecho para prescribir en lo futuro es irrenunciable, sólo puede renunciarse la prescripción ya consumada o el tiempo transcurrido.

Artículo 1141. "Las personas con capacidad para enajenar pueden renunciar la prescripción ganada, pero no el derecho de prescribir para lo sucesivo".

Prescripción. La posesión que se adquiere por el simple hecho de tener la cosa con el ánimo de hacerla propia, produce la prescripción positiva.

La prescripción es un modo de adquirir el dominio y propiedad de una cosa o de librarse de una carga u obligación, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. La adquisición de cosas o derechos en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la exoneración de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa.²⁶

Esto es, para la prescripción, la ley exige las cualidades de la posesión originaria para que se realice la prescripción adquisitiva. En el artículo 1151 del Código Civil vigente expresa que la posesión necesaria para prescribir deberá ser: En concepto de propietario, pacífica, continua y pública, pero además la posesión debe ser cierta.

Comenta el maestro Aguilar Carbajal que en los Códigos derogados sólo se reglamentaba la posesión animus domini, o sea, a título de dueño no existe problema puesto que todo poseedor podía adquirir la propiedad por prescripción, pero como en el Código Civil se reglamenta la posesión derivada que no es a título de dueño, esta posesión nunca convertirá al poseedor en propietario consecuentemente, sólo la posesión a título de dueño, o sea la originaria puede originar la prescripción adquisitiva de acuerdo con los artículos 826 y 1151 fracción I citado Código.

²⁶ Peniche López, Edgardo. Ob. Cit., pág. 156.

En vista de esta novedad del Código Civil vigente, se determina qué quiso decir el legislador al exigir como requisito de la prescripción que la posesión fuera en concepto de propietario. Es indudable que no quiso referirse a una cualidad, sino a algo más a fondo, es la posesión misma, la originaria.

Ahora bien, el Código en comento ya no se refiere al concepto de justo título sino que expresa que es la posesión en concepto de propietario, y como es natural, la posesión en concepto de propietario puede tener tres supuestos distintos que son: la posesión fundada en un justo título objetivamente válido, la posesión fundada en un título subjetivamente válido y la posesión sin título, pero sí en concepto de propietario como puede ser la que nace en virtud de un delito o un acto ilícito.

Por tanto, el título objetivamente válido está indudablemente incluido en el concepto de poseedor a título de propietario, también se comprende al título subjetivamente válido, ya que reposa en una creencia fundada.

Finalmente, en el caso del poseedor sin título, es decir, de mala fe, también está comprendido en la fracción I del multicitado artículo 1151, puesto que está poseyendo en concepto de propietario. En consecuencia en el artículo citado comprende al poseedor de mala fe y puede convertirse en propietario, siempre que su posesión sea en concepto de dueño y tenga las demás cualidades legales.

La posesión que tiene su origen en un delito que se considere de mala fe, puede originar la prescripción, siempre que se posea por el término máximo y que se haya prescrito la pena o la acción penal y empiece a correr la prescripción útil, según se deduce de los artículos 1154 y 1155 del Código Civil.

Artículo 1152. "Los bienes inmuebles se prescriben:

I. En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente;

II. En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;

III. En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública;

IV. Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél".

Artículo 1153: "Los bienes muebles se prescriben en tres años cuando son poseídos con buena fe, pacífica y continuamente. Faltando la buena fe, se prescribirán en cinco años".

Artículo 1154. "Cuando la posesión se adquiere por medio de violencia, aunque ésta cese y la posesión continúe pacíficamente, el plazo para la prescripción será de diez años para los inmuebles y de cinco para los muebles, contados desde que cese la violencia".

Artículo 1155. "La posesión adquirida por medio de un delito se tendrá en cuenta para la prescripción, a partir de la fecha en que haya quedado

extinguida la pena o prescrita la acción penal, considerándose la posesión como de mala fe”.

Posesión de buena fe. Poseedor de buena fe es el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer, entendiéndose por tal causa generadora de la posesión. También se considera como poseedor de buena fe el que ignora los vicios sin título.

La posesión de buena fe es el último y más elevado grado de posesión esta especie de posesión tiene a su favor todas las apariencias, que parece ser la exteriorización de una legítima propiedad y por ello se encuentra prevista de una particular eficacia.

La buena fe se presume siempre teniendo esta presunción el carácter de juristantum. Al que afirme la mala fe del poseedor le corresponde probarla.

La posesión adquirida de buena fe no pierde ese carácter, sino que en el caso y desde el momento en que existan actos que acrediten que el poseedor no ignora que posee la cosa indebida.

Posesión de Mala Fe. Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer, y el que conoce los vicios de su título.

De estos dos conceptos se deduce que el Código anterior confundía lo que era la buena fe con el justo título, y la mala fe con la falta de título o con el conocimiento de los vicios del mismo, y esto traía confusión al interpretar a la prescripción.

La razón por la cual en el Código Civil vigente se ha estimado que la buena o mala fe no deben definirse en función del justo título y del animus domini es la siguiente: La buena fe no sólo interviene en la prescripción, es decir, como condición de la posesión originaria para adquirir el dominio, también interviene en la adquisición de los frutos, y ésta puede existir en la posesión originaria y en la derivada.

Para el efecto de la prescripción, la buena fe en el Código vigente, relacionándola con la posesión originaria, consistirá en poseer teniendo un título subjetivo o bien objetivamente válido para adquirir el dominio. Para la adquisición de los frutos, la buena fe consistirá en tener título para dar uso y goce de la cosa.

Se requiere que la buena o mala fe deban ser estrictamente personales, que como situación subjetiva depende exclusivamente de la creencia fundada que tenga el poseedor mismo con respecto a su título, o del conocimiento de los vicios de éste, o de la falta del mismo. Por consiguiente, la buena o mala fe del causante que transmite la posesión, no influye ni origina buena fe en el causahabiente, es decir, aquel que adquiere la posesión.

Algunos tratadistas admiten que la posesión que comenzó de buena fe pueden convertirse en de mala, o la que principió de mala puede transformarse en de buena fe, cuando el poseedor llega después, a tener conocimiento de su falta de derecho o poseer o pasa a creer que lo tiene, pero estas cualidades deben considerarse en realidad como raras o excepcionales en extremo.

PERDIDA DE LA POSESION.

“La posesión puede perderse cuando faltan los dos elementos, pero también, cuando falta alguno de ellos.

a) Ausencia de los elementos, como ocurre en el abandono de cosas.

b) Pérdida de la posesión por falta del animus. Esto ocurre, en primer lugar, en los contratos traslativos de dominio, cuando se retiene la cosa, pero se transfiere la propiedad.

c) Por último, puede perderse la posesión por pérdida del corpus, y aún conservando el animus, y esto ocurre en casos muy especiales: En el que ha perdido una cosa no tiene el corpus, y sin embargo, sigue conservando el animus, porque tiene el propósito de encontrarla y no renuncia a su propiedad”.

27

El artículo 828 del Código Civil en sus siete diversas fracciones, indica cuales son las causas por la que la posesión se pierde. Su texto es el siguiente:

“Artículo 828. La posesión se pierde:

- I. Por abandono;*
- II. Por cesión a título oneroso o gratuito;*
- III. Por la destrucción o pérdida de la cosa o por quedar esta fuera del comercio;*

²⁷ Rojina Villegas, Rafael. Ob. Cit., pág. 217.

- IV. *Por resolución judicial;*
- V. *Por despojo, si la posesión del despojado dura más de un año;*
- VI. *Por reivindicación del propietario;*
- VII. *Por expropiación por causa de utilidad pública*.²⁸

La pérdida de la posesión de las cosas se pierde, de acuerdo con el Código Civil, por abandono, por cesión a título oneroso o gratuito por destrucción o pérdida o por quedar fuera del comercio, por resolución judicial por despojo, si éste dura más de un año, por reivindicación del propietario, y **por expropiación por causa de utilidad pública.**

"Se pierde la posesión de los derechos cuando es imposible ejercitarlos o cuando no se ejercen por el tiempo que baste para que queden prescritos". Artículo 829 del Código Civil.

Las causas anteriores de pérdida de la posesión ponen claramente de manifiesto la falta de conexión del sujeto con la cosa. En efecto, si la posesión es ese poder de hecho cuyo punto de partida es que el sujeto entre en posesión de la cosa y la situación así se conserve, cuando el sujeto deja de tenerla es cuando la posesión se pierde para él.

Entre dichas causas están, por una parte situaciones dependientes del sujeto, bien sea porque abandona la cosa, la transmite, la destruye, etc., la causa que nos interesa estudiar **es la expropiación de la cosa poseída como causa de pérdida de la posesión señalada en la fracción VII del artículo antes citado**, no prejuzga sobre la mera posesión o la posesión por propiedad del poseedor.

²⁸ Artículo 828 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal. México 1996, Ed. Porrúa, S.A.

CAPITULO II.

ANALISIS DE LA EXPROPIACION.

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACION.

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.²⁹

Parece ser que en Roma no se conoció la expropiación forzosa, empero, se dice que existen en la colección de leyes romanas textos referentes a la expropiación.

En la Edad Media, Tort y Martorell escribe que mientras dominó el feudalismo y la oligarquía, se respetó la propiedad por la necesidad que la aristocracia sentía de conservar las fortunas; pero con la llegada del absolutismo de los reyes, bien se comprende que la propiedad fuera arrebatada a su antojo por los reyes.³⁰

²⁹ Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, citado por Acosta Romero, Miguel en su Obra de Segundo Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1993, pág. 574.

³⁰ Nueva Enciclopedia Jurídica, publicada bajo la dirección de Carlos E. Mascareñas, Tomo IX, Ed. Francisco Seix, S.A., Barcelona, España 1958, pág. 330.

Más adelante, los tratadistas reconocieron que el poder supremo debía respetar los derechos adquiridos y que no podía atentar contra ellos, sino impulsado por una justa causa, e indemnizando al particular afectado.

Los glosadores y postglosadores se plantearon tres cuestiones:

- 1.- Cuando puede tener lugar una expropiación;
- 2.- Sí en caso de que tenga lugar hay que indemnizar al expropiado, y
- 3.- Quienes además del emperador y del Papa, están autorizados para expropiar.

Los tratadistas han reconocido que el poder supremo debe respetar los derechos adquiridos y que no podrá atentar contra ellos, sino impulsado por una justa causa e indemnizando al particular afectado.

Los glosadores Martino y Búlgaro fueron los máximos exponentes de la escuela de Bolonia. Martino afirma que el príncipe tenía un derecho real sobre la propiedad de los particulares, como ese derecho era incondicional y absoluto, le permitía expropiar los bienes particulares. Búlgaro, por su parte, argumentaba, que al príncipe le asistía el derecho de protección y jurisdicción sobre la propiedad privada. La naturaleza de ese derecho lo facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente, sino en consideración a una causa justa.

Los postglosadores mencionaban en su doctrina a Bartolo, quien determinó que la propiedad encontraba en la utilidad pública una limitación básicamente moral y que el gobernante y sus delegados, haciendo uso de la plenitud Protestáís, podían expropiar argumentando siempre la necesidad pública.

La doctrina de la expropiación concebida por la escuela de Bolonia fue recogida en las Siete Partidas publicadas bajo el reinado de Alfonso X el sabio, probablemente redactadas en 1263 y que debe su nombre al número de libros que la componen.

Don José María Morelos y Pavón, hizo constatar públicamente su proyecto denominado "Los Sentimientos de la Nación o 23 puntos señalados por Morelos", en el que en su punto 17° señala: *"que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores"*.³¹

"En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en sus artículos 17, 24, 34 y 35 ya se regulaba la protección de los ciudadanos.

Artículo. 17. Los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la instalación de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal de que reconozcan la Soberanía e Independencia de la Nación y respeten la religión católica, apostólica, romana.

Artículo. 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

³¹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*, Décima Cuarta Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1987, pág. 30.

Artículo. 34. Todos los individuos de la Sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley.

*Artículo. 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".*³²

Nota: En el artículo anteriormente citado se podrá dar cuenta que ya se demostraba lo que es la expropiación, esto es, que un propietario se ve obligado a que su patrimonio sea reducido, así como el Estado se obliga a cubrir un pago por la privación de su propiedad, el cual va hacer destinado a la pública necesidad.

"En lo que respecta a la Constitución Española de Cádiz de 1812, en su artículo 4 menciona que: *La Nación esta obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen*".³³

"Sin embargo, también cuando es proclamado el Plan de Iguala por Agustín de Iturbide reconoció en forma sobresaliente las bases sólidas en que fundaba su plan entre las que encontramos la siguiente: *13. sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas*".³⁴

"Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, dentro de este reglamento también se consagra los derechos del hombre en lo referente a la propiedad haremos mención de sus artículos 12 y 13 que establecen lo siguiente:

³² Ibidem. págs. 34 y 35

³³ Ibidem. pág. 60.

³⁴ Ibidem, pág. 115.

Artículo. 12. La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de esta y la libertad.

Artículo. 13. El estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización". ³⁵

Nota: Como es de observarse ante todo primero es la soberanía del Estado, el poder disponer en cualquier momento de la propiedad de los particulares cuando un interés público lo exige, esto es, el derecho de superioridad del Estado frente a la sociedad.

El 16 de mayo de 1823, es decretado el plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana y señala las bases siguientes a la Constitución:

³⁶

1o. La Nación Mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac ó Nueva España, que forman un todo político.

Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes.

Sus derechos son:

3o. *El de propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar o explotar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designe la ley.*

³⁵ Ibidem. pág. 127.

³⁶ Ibidem. págs. 147 y 148.

La Constitución de 1836 (artículo 2o, párrafo tercero, primera ley constitucional), hablando de los derechos del mexicano, expresa: "no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, y por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular previamente indemnizado, a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes y un tercero en discordia, en caso de haberlo. -la calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal Respectivo.- el reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo."³⁷

Las Bases Orgánicas dispusieron en su (artículo 9o., fracción XIII): "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca 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 cosa, acciones o derechos o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley."

El artículo 122, fracción III de la Constitución de 1824, ordenó que "El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso ó aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizándolo siempre á

³⁷ Ibidem. págs. 120 y 121.

la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.”

38

Por su parte la Constitución de 1857 en su Título I, sección I intitulada de los derechos del hombre en su artículo 27 menciona que: La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y *previa* indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la *expropiación* y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.³⁹

La Constitución de 1857 es más explícita. No solo exige que haya utilidad pública y que la indemnización sea *previa*, sino que quiere además que la ley determine la autoridad que deba ser la *expropiación* y los requisitos con que esta haya de verificarse, de donde se deduce que la designación de la autoridad y la enumeración de los requisitos deben ser uniformes en toda la nación, y en consecuencia emanadas de una ley general.⁴⁰

Se deduce de todas estas citas, que desde la conquista a la fecha, los propietarios en México han adquirido la propiedad, bajo el imperio de leyes que imponen al propietario la condición de poder ser *expropiado* por causa de utilidad pública si bien siendo previamente indemnizado; y como esa condición ese derecho público ni el gobierno ni los particulares pueden renunciarla, alterando los derechos de la sociedad.

³⁸ Ibidem. pág. 122.

³⁹ Ibidem. págs. 124 y 125.

⁴⁰ Ibidem. págs. 127 y 128.

No hay que olvidar que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y que solo la necesidad de todos los asociados es la que debe considerarse como fundamento de la utilidad pública. Cuando se trata de la existencia y desarrollo de la sociedad, que son condiciones necesarias, entonces el Estado puede decretar la expropiación que se hace a un particular en beneficio de todos los demás.

Antes de analizar nuestro capítulo respecto a la expropiación es necesario se remita al fundamento jurídico de la misma. Es por eso que, se hará mención a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ser esta primordialmente una norma de mayor jerarquía, la suprema, la norma por la cual se crean y delimitan todas las normas de origen jurídico.

Como ya es sabido la Carta Magna se divide en dos partes, la parte dogmática y la parte orgánica. Se referirá a la parte dogmática en la que dentro de sus primeros 29 artículos consagra las Garantías Individuales que protegen al ámbito jurídico constitucional de los derechos del hombre y del ciudadano.

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

La Constitución de Apatzingán el día 22 de octubre de 1814 expidió "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", en este Decreto se contenían esbozos de la responsabilidad de los funcionarios públicos; regulaban ya algunas garantías, principalmente sobre igualdad, seguridad, libertad y propiedad.

En la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, el artículo 35 dispuso:

*"Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".*⁴¹

Las Garantías Individuales se encuentran clasificadas dentro de las llamadas normas bilaterales, en virtud de que sí bien es cierto establecen derechos o facultades, también imponen determinadas obligaciones para ser disfrutadas.

Las Garantías de Propiedad se contemplan dentro de lo que establece el artículo 27 de la Constitución Federal, el artículo en cita consagra la propiedad particular. El párrafo primero señala que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y

⁴¹ Pérez de León E, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Décima Quinta Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1994, págs. 2 y 3.

destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

VI

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

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".⁴²

Es en esta Garantía de Propiedad donde se explicará el concepto de expropiación. En nuestro Derecho Positivo Mexicano existe una ley, la cual regula a la expropiación y la Carta Magna ⁴³ contempla en el párrafo segundo del artículo 27 que... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. ⁴⁴

La Constitución de 1857, en su artículo 27, señalaba que la propiedad de las personas no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, que es la vigente no utiliza la palabra previa, sino que la sustituyó por la palabra mediante, y se ha discutido mucho en la doctrina qué es lo que debe entenderse por la palabra "mediante".

⁴² Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Nota: Véase en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, México 1989, pág. 787.

TEXTO DE LA CONSTITUCION DE 1857	TEXTO DE LA CONSTITUCION DE 1917
<p>ARTICULO 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.</p> <p>La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos conque ésta haya de verificarse.</p> <p>Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución</p>	<p>ARTICULO 27.-. . .</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

Algunos tratadistas han señalado que "mediante" debe entenderse correlativo a la expropiación. Otros dicen que "mediante" debe entenderse como previa, y otros opinan que pueden las leyes secundarias señalar plazos prudentes para que el Estado pague posteriormente.

Conforme al artículo 27 Constitucional, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Ley de Expropiación concede un plazo de un año para su pago, sin embargo, el adverbio "mediante" ha sido interpretado por los órganos judiciales de la federación en el sentido de que su pago puede ser previo, simultáneo o posterior a la expropiación.⁴⁵

⁴⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Cuarta Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1996, pág. 387.

2.- ESTUDIO DE LA LEY DE EXPROPIACION.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 133 establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

De la lectura al artículo transcrito, se desprende que ninguna Ley puede contener aspecto alguno que contradiga lo estipulado en nuestra Constitución, y que las leyes que estén conforme a ella, tendrán su validez precisamente por su concordancia.

Cuando se habla de leyes federales, hay que entender aquellas que se derivan de algún artículo de la Constitución y emanada por el Congreso de la Unión, éstas reglamentan al detalle en detalle la materia a que se refiere el resolutivo de la propia Constitución. En cuanto al tema de este estudio, el artículo 27 de la Constitución dispone que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La Ley de Expropiación, como lo manifestamos con antelación, es la que regula lo establecido en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, y nos da la pauta para llevar a cabo el procedimiento de la misma, considerando conveniente mencionar que dicha ley cuenta con tan solo 21 artículos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN.

"C. Secretario de la Economía Nacional. Presente.

Los miembros de la Segunda Comisión Legislativa, dependiente de la Secretaría de su digno cargo, tienen el honor de someter a la consideración y aprobación de usted, los puntos de vista que informaron el adjunto proyecto de Ley Federal de Expropiación.

Fue la mente de la Comisión, comprender entre otros motivos de expropiación por causas de utilidad pública, no solamente los consagrados hasta ahora por la jurisprudencia y la doctrina, sino además, los derivados de la evolución que ha sufrido este concepto jurídico, a saber: utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional.

En un principio la facultad del Estado para expropiar la propiedad privada, por razones de interés público, reposaba en la noción, restringida de que sólo se admitía la existencia de este interés, cuando la Administración juzgaba necesario construir una obra o establecer y explotar un servicio público, caso en el cual, a virtud del fenómeno de expropiación, se operaba un cambio en el dueño y en el dominio de la propiedad que dejaba de ser privada para convertirse en pública.

La primera transformación que sufrió este concepto, amplió el alcance de la facultad de expropiar comprendiendo en ella, además de los casos en que el Estado estableciera y explotara por sí mismo un servicio público, aquellos en que los particulares, mediante autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos de beneficio de la colectividad.

La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo no sólo por causa de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que si el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del bienestar general, ante la inercia o la rebeldía del individuo para cumplir con ese trascendental deber, el Estado, en su carácter de Administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.

Alvarez Gendín dice a este respecto: Ante el temor de una bancarrota nacional, por la improductividad de la agricultura, de la industria y sobreviniendo la paralización mercantil, a pesar de existir excelentes fundos, de estar edificadas fábricas e instalados comercios, ante un presunto desastre nacional, está justificada la expropiación de los medios de producción y consumo por razones de interés social, que resulta a la larga una verdadera utilidad pública a la cual se puede dar satisfacción no obstante, por los medios de economía privada.

Según la doctrina, la expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo e inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, por ejemplo, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos es indudable, que los directamente

beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquéllos.

Finalmente, la expropiación, por razones de interés nacional, obedece no solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos con las proporciones o los caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además a la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa de la Soberanía o de la integridad territorial.

El artículo 27 Constitucional confiere a la nación el derecho de imponer en todo tiempo, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y al efecto, dispone que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. En el sentir de la Comisión, el señalamiento de esas medidas con innegable fin de utilidad social, autorizan al Estado para adoptar como concepto básico de la expropiación, el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que anteriormente se han expresado.

El artículo 1o. del proyecto hace extensivas sus disposiciones a la ocupación temporal de la propiedad privada, en los casos de utilidad pública que el mismo precepto consigna. La Comisión creyó conveniente incluir en la Ley, la ocupación temporal de que se habla, por que aun cuando reconoce que una medida de esa naturaleza no constituye en rigor un acto de expropiación, como la finalidad que se persigue es satisfacer cualquiera de las necesidades

públicas enumeradas, su afinidad con la expropiación permite adoptar el mismo sistema de reglamentación legal.

El Artículo 2o. reconoce como sujeto de la expropiación al Estado y al individuo, de acuerdo con las orientaciones de la doctrina expuesta, que atribuye esa cualidad a la persona física o social que aprovecha los bienes expropiados.

Los Artículos 3o. y 4o. establecen respectivamente las distintas esferas de aplicación de la Ley y los órganos de ejecución de la misma.

El artículo 5o. faculta al Estado para que al hacer la declaración relativa pueda llevar a cabo la ocupación bien sea temporal o por virtud de la expropiación, sin que sea requisito esencial que la indemnización sea cubierta previamente, ya que de acuerdo con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al vocablo "mediante", aquella puede ser satisfecha con posterioridad a la ocupación.

Los artículos restantes del proyecto estatuyen un procedimiento breve y sencillo para fijar el monto de la indemnización, de acuerdo con las bases indicadas al efecto por el citado Artículo 27 Constitucional.

Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República."

Ley de Expropiación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE EXPROPIACION.⁴⁶

ART. 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

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

⁴⁶ Ley de Expropiación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de noviembre de 1936. Sus Reformas han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 30 de diciembre de 1949 y 22 de diciembre de 1993.

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

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

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

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

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

ART. 3o.- La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo.

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

ART. 5o.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

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

ART. 7o.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o., o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa

que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá, la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que proceda.

ART. 8o.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o., de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo o de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio.

ART. 9o.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este Artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.

ART. 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

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

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

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

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

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

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

vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

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

ART.18.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos, y a resolución judicial, en los términos de esta Ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

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

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

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

ART. 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

ART. 21.- Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal.

La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.

Donaciano Carreón, D.P. Federico Idar, S.P.- J. Gómez Esparza, D.S.- Julia Garza Tejerina, S.S.- Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, promulgó el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a los veintitrés días del mes de noviembre de mil novecientos treinta y seis.- Lázaro Cárdenas.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Silvestre Guerrero.- Rúbrica.

Son pocas las reformas constitucionales que ha sufrido la Ley de Expropiación. En el año de 1949, sufre su primera reforma, por decreto presidencial que adiciona la fracción III del artículo 1o., de la citada ley.

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO VIGENTE.
ARTICULO 1º..... I.-..... II.-..... "III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo".	ARTICULO 1º..... I.-..... II.-..... "III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos, o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo".

	<p>NOTA: Reformada por decreto del 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 30 de diciembre del mismo año.</p> <p>El texto en negrillas corresponde a dichas reformas.</p>
--	---

En el año de 1993, se reforma por segunda vez la Ley de Expropiación, siendo en esta ocasión los artículos: 3°, 4°, 5°, 9°, 10, 20 y 21.

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO VIGENTE.
<p>ARTICULO 3°.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso, hará la declaratoria respectiva.</p>	<p>ARTICULO 3°.- La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo.</p>
<p>ARTICULO 4°.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>ARTICULO 4°.- La declaratoria a que se refiere el Artículo anterior, se hará mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<p>ARTICULO 5°.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.</p>	<p>ARTICULO 5°.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.</p>

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

ARTICULO 10.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta

ARTICULO 9°.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados **total o parcialmente** al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá **solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente**, la reversión **total o parcial** del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, **o el pago de los daños causados.**

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este Artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible.

ARTICULO 10.- El precio que se fijará como indemnización **por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.**

base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal; será lo único que, deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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

ARTICULO 21.- Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

ARTICULO 20.- La indemnización deberá pagarse ***dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.***

ARTICULO 21.- Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal.

La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.

NOTA: Reformada publicada el día 22 de diciembre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación.

El texto en negrillas corresponde a dichas reformas.

Confrontar simplemente los textos, anterior y actual de los artículos que fueron objeto de reformas en materia de expropiación, supremacía del Estado sobre la propiedad de particulares pareciera un simple juego de palabras, pero el objetivo que se persigue va lejos, pues se pretende, dar una aproximación de lo que regulaban, las causas que dieron origen a su modificación y reforma, los alcances futuros, y porque no ser propositivos al momento de analizarlos, mostrando algunas divergencias del contenido o técnica legislativa.

3.- CONCEPTO DE EXPROPIACION.

El Estado, en su obligación de atender en forma adecuada las necesidades de la colectividad, puede estar colocado frente al interés de particulares, que en ningún caso deben ser obstáculo para la ejecución de sus fines. Al efecto cuenta con medios de carácter administrativo, que le facilitan su adquisición, entre los que se encuentra la expropiación.

La existencia del Estado se justifica a través de la realización de sus fines, entre otros como principal, la prestación de los servicios públicos como medio para el logro del mayor bienestar del pueblo. Para el desempeño de su cometido lógico resulta que disponga de medios adecuados que pueden ser servicios personales o bienes sobre los que puede o no tener dominio. En este último caso, puede hacerse de ellos por un acto contractual que celebre con su propietario o por una adquisición forzada, aún sin el consentimiento de éste, mediante el acto expropiatorio que en el fondo significa eso una compra forzada.

Los particulares poseen bienes inmuebles y muebles que en un momento dado necesita el Gobierno Federal para cubrir necesidades públicas o para alcanzar ciertos fines públicos, entonces puede seguir dos caminos con el fin de obtenerlos: llamar al particular para que voluntariamente le venda, done o permute el bien que le interesa o, si el particular no accede a enajenar el bien, por los motivos diversos que muevan a su voluntad, se le priva de él, coactivamente por medio de la expropiación.

Es frecuente que el Gobierno Federal no cuenta con la totalidad de los bienes muebles necesarios dentro de su patrimonio, bienes que forman parte de la propiedad privada y que no puede adquirir en forma voluntaria, esto es, a través de contratos de compraventa, sino lo hace mediante ciertos actos llevados a cabo en forma unilateral, esto es, mediante la expropiación.

“Tomando la etimología de la palabra expropiación, que proviene del verbo latín “ex” que expresa “fuera de”, y “propio” que alude a pertenencia, o sea, el derecho de propiedad correspondiente a una persona.

Ambas palabras, al juntarlas significarían salir de la propiedad privada. Luego entonces expropiar equivale a salir de la propiedad privada, convirtiéndose en propiedad pública”.⁴⁷

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

⁴⁷ García Lemus, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Octava Edición. Ed. Porrúa S.A., México 1996. pág.238.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española, "La expropiación es una acción y efecto de expropiar".⁴⁸

"Expropiar. Desposeer de una cosa a su propietario, dándole a cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública".⁴⁹

La Nueva Enciclopedia Jurídica, dice: "Etimológicamente la palabra expropiación viene a significar privación de la propiedad".

"La expropiación, etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone por lo mismo un acto de autoridad con poder suficiente para esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre".⁵⁰

El Estado reconoce, regula y protege la apropiación gracias a la figura jurídica llamada propiedad y, a su vez, la expropiación descansa en la propiedad, el objeto de la expropiación es desposeer de una cosa a su propietario por motivos de utilidad pública.

En este sentido, se puede evidentemente preguntar: ¿El poseedor también puede sufrir expropiación de los bienes de que disfruta? En otras palabras: ¿La expropiación sólo opera respecto a la propiedad y no en lo que concierne a la posesión?

⁴⁸ Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española, Cuarta Edición. Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid 1989, pág. 699.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y La Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Cia. Editora de Revistas, S.A., México 1939, pág. 10.

Beauteé la define:

La expropiación es: "Un procedimiento que permite al Estado, mediante un fin de utilidad pública, transferir por vía de autoridad, la propiedad de un inmueble, mediante una indemnización previa y justa, de una persona privada (en algunas ocasiones pública), a una persona pública, y excepcionalmente a una empresa privada, de interés general. (La traducción es del autor).⁵¹

El Dr. Acosta Romero Miguel, define a la expropiación por causa de utilidad pública como "el 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, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.⁵²

Sin embargo el maestro Gabino Fraga, define a la expropiación como un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.⁵³

Por su parte, el Dr. Serra Rojas manifiesta que la expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de

⁵¹ Beateé, M. Jean, Cours de Droit Administratif Spécial les Cours de Droit, Paris, Francia, 1981, pág. 197 citado por Acosta Romero, Miguel. en su obra de Segundo Curso de Derecho Administrativo.

⁵² Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Segunda Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1993. pág. 578.

⁵³ Fraga, Gabino. Ob. Cit., pág. 375.

un propietario o *poseedor* para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa.⁵⁴

Expropiación es el acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía, sustrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a ésta ciertas modalidades por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.⁵⁵

Expropiación -expropiación pública o expropiación forzosa- es un acto administrativo por medio del cual se priva coactivamente de un bien, inmueble o mueble, a un particular por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.⁵⁶

Expropiación.- Es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.⁵⁷

Es importante señalar que se trata de un acto unilateral del Estado, acto administrativo, en virtud de ello no se requiere el consentimiento del particular afectado; si bien es cierto que en ocasiones, la administración pública procura obtener los bienes requeridos por otro medio -compraventa o permuta- ello se debe más a razones de economía en los procedimientos administrativos que a un requisito teórico o legal, de intentar con antelación a la expropiación, otros medios de adquirir bienes.

⁵⁴ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso Decimaséptima Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1996. pág. 431.

⁵⁵ Pérez de León, Enrique. Ob. Cit., pág. 250.

⁵⁶ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1995, pág. 271.

⁵⁷ Martínez Morales, Rafael I. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Harla, S.A. de C.V., México 1994. pág. 63.

No resultará ocioso hacer hincapié en que la figura que se comenta es un acto administrativo, de ninguna manera legislativo o jurisdiccional.

Sin embargo, se podrá considerar a la expropiación como un procedimiento administrativo de derecho público, por medio del cual el Estado ejerciendo su soberanía priva de su propiedad a un propietario o poseedor, para poder ocupar, ya sea temporal, total o parcialmente, siempre y cuando exista una causa de utilidad pública y una justa indemnización.

De las definiciones de expropiación antes citadas, se desprende que algunos autores como Andrés Serra Rojas, la considera como un procedimiento administrativo de Derecho Público; Miguel Acosta Romero, la puntualiza como un acto jurídico de Derecho Público; Gabino Fraga la define como un medio, pero todos están de acuerdo en que debe existir la **utilidad pública y la indemnización**, así como la transferencia de la propiedad del particular o la administración pública.

a) ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.

La doctrina señala como elementos de la expropiación: la autoridad expropiante, el particular afectado, el bien expropiado, la causa de utilidad pública que motiva el acto y la indemnización.

a) ***La existencia de una causa de utilidad pública.*** Este elemento o característica esencial, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo segundo del artículo 27 establece que “ ***Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización***”, es decir si no existe una causa de utilidad pública

no podrá llevarse a cabo la expropiación de bien alguno de los particulares. Como ya quedó transcrito en el artículo 1o., de la Ley de Expropiación, publicada el 25 de noviembre de 1936, establece cuales son las causas de utilidad pública, que no están al arbitrio de ninguna autoridad, sino que están señaladas en una Ley, que es general, abstracta e impersonal.

La facultad para determinar las causas de utilidad pública, de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, corresponde a los poderes Legislativos de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, en una ley previa al acto, que siempre deberá estar fundada en el interés general.

No puede legítimamente efectuar el Estado ningún acto de expropiación, si no es en función de una necesidad de interés general, de una causa de beneficio social que deba satisfacer las necesidades de la colectividad.

b) *La existencia de la autoridad que decreta la expropiación.*

El artículo 2o., de la Ley de Expropiación citada expresa que la declaratoria de expropiación corresponde al Ejecutivo Federal, mismo que debe determinar si en el caso particular a estudio procede la expropiación por presentarse algunas de las causales mencionadas en el artículo 1o., de esta ley.

En la fracción VI, del multicitado artículo 27 de nuestra Carta Magna, se indica que "... la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente ...", y más explícitamente el artículo 3o., de la ley de Expropiación determina que la autoridad facultada para tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y hacer la declaratoria respectiva es el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda. Son titulares de las

mismas facultades, en sus respectivas jurisdicciones los gobernadores de los Estados, siguiendo para la delimitación de la competencia en cada caso, el criterio que en forma general establece el artículo 124 de nuestra Constitución que declara que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

La declaratoria de expropiación debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y notificada personalmente al interesado y sólo en el caso de ignorarse el domicilio de éste, una nueva publicación en el mismo diario surtirá efectos de notificación personal y bastará para continuar el trámite.

Ni para hacer la declaratoria, ni para proceder a su ejecución, precisa la autoridad expropiante la audiencia del propietario afectado.

c) **Bienes materia de expropiación.** Ligada a la causa de utilidad pública, está la idea de los bienes que pueden ser materia de expropiación, la que como ya se ha dicho, puede consistir en la propiedad del bien, en su ocupación temporal, total o parcial o en la simple limitación de los derechos de dominio sobre ella.

Los bienes que son objeto de expropiación están constituidos por bienes propiedad de los particulares de cualquier naturaleza, inmuebles o muebles, derechos, empresas mercantiles y negociaciones industriales, no obstante que, de acuerdo con la doctrina y en forma tradicional, siempre han sido objetos de ella, principalmente como hemos venido mencionando los inmuebles; pero por razones obvias el dinero nunca puede ser objeto de la expropiación, ya que si el objeto expropiado debe ser pagado con un justo precio carecería de sentido, expropiar dinero para pagar con dinero.

Los bienes muebles al formar también parte de la propiedad, son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública en nuestro derecho, de lo cual dan pruebas los términos "propiedad privada", "cosa expropiada", "propiedad particular", "objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas", y la generalidad del artículo 27, párrafo segundo Constitucional

d) **La obligación por parte del Estado de pagar la indemnización o precio justo.** Al llevar a cabo una expropiación el Estado tiene la obligación de pagar la indemnización respectiva como lo establece el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, que sostiene que la expropiación se hará mediante indemnización. el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, establecía que era menester y obligatorio pagar, por parte de la autoridad que realiza la expropiación, una indemnización previa. Es criterio respecto a lo establecido por ambas constituciones, sostener que dada la naturaleza de la afectación, que es por causa de utilidad pública, es decir, de un beneficio colectivo, o de la comunidad, claramente establecido en la ley correspondiente, es evidente la razón que asistió a los constituyentes de 1917, para sostener que la expropiación debía llevarse a cabo, mediante indemnización.

Como es conocido el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, por lo que se refiere al pago de la indemnización, pues ella debe ser cubierta en la vía y términos señalados por la disposición legal invocada que al respecto dice: "El precio que se fijara como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso del valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo

único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor esté fijado en las oficinas rentísticas”.

b) REQUISITOS PARA PODER EXPROPIAR.

Nuestro artículo 27, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”...

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

- 1) Una necesidad pública que deba ser satisfecha y la misma es señalada por la Ley de Expropiación.
- 2) Un objeto que se ha considerado capaz de satisfacer una necesidad.
- 3) El objeto de que se trata, sea susceptible de expropiación.
- 4) Precisar el destino que se le dará al objeto para la justificación de la colectividad.

Está claro en todas las legislaciones y en la nuestra, Ley de Expropiación,⁵⁸ que el objeto de la expropiación es la adquisición de la

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de noviembre de 1936.

propiedad de los bienes de particulares, excepcionalmente la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, según lo dispone el artículo 2o. La Ley de Expropiación de 1936 fue expedida para el Distrito Federal, pero se aplica en materia Federal.

“Expresa la multicitada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con toda nitidez en el párrafo segundo del artículo 27 lo siguiente: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.” Lo único que justifica plenamente la expropiación es que medie una utilidad pública. La Ley de Expropiación no la define ni la caracteriza; de plano se concreta, en su artículo 1o, a listar todas las causas que estima son de utilidad pública, y lo hace casuística y ejemplificativamente. Es decir: no son las únicas causas; se autoriza que otras leyes prevengan más, como sucede en buen número de leyes administrativas federales”.⁵⁹

Como se sabe que en la Ley de Expropiación, ni en ninguna otra disposición legislativa definen que es un servicio público, será la autoridad expropiadora la que invoque tal concepto y entonces al expropiado le queda el derecho de poner en duda ante los tribunales que se trate de un verdadero servicio público.

Existe causa legal para expropiar, pero también protección legal para el expropiado, recibe éste, por mandato constitucional, una indemnización a cambio del bien perdido. Esta indemnización se entiende, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de los tribunales, como un justo precio que se da al particular, es decir, no es un precio comercial, ni el del valor exacto del bien expropiado, es un precio que compensa -o resarce- del daño causado. Sin embargo la reforma sufrida por la Ley de Expropiación en 1993 establece:

⁵⁹ Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit., pág. 272.

Artículo. 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

4.- SUJETOS ACTIVOS Y PASIVOS DE LA EXPROPIACION.

Naturalmente, es necesario distinguir el sujeto activo del sujeto pasivo. En cuanto al sujeto pasivo la solución es clara, es el titular del bien declarado de utilidad pública; por lo que respecta al sujeto activo lo es el Gobierno Federal.

SUJETO ACTIVO. (EL GOBIERNO FEDERAL)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el segundo párrafo de la fracción VI, del artículo 27, que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Como ya se había señalado, la facultad tanto de la federación como de los Estados de disponer en sus leyes los casos en que es de utilidad pública la expropiación, es de carácter discrecional. Conforme a dicha regulación se determine que de acuerdo con las mencionadas leyes, la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente.

La declaración aludida la debe pronunciar la autoridad administrativa correspondiente en base a los procedimientos de expropiación, por lo que esa declaración supone la estimación de que es de utilidad pública la expropiación, así como el hecho de que un determinado bien sea útil para satisfacer esa necesidad pública. Si bien es cierto que la Constitución hace

referencia únicamente a la autoridad administrativa como aquella que debe hacer la declaración de expropiación, sin embargo no dice cuál es la autoridad que concretamente deba hacerla, por lo que corresponde a las leyes de expropiación señalar cuál es la autoridad administrativa a la que se atribuye la facultad para declarar la expropiación. La Ley de Expropiación, que rige también para el Distrito Federal, otorga esa facultad para que el Ejecutivo Federal, haga la declaratoria correspondiente en el decreto respectivo de conformidad con el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 27, párrafo segundo de la propia Constitución, se entiende que el Presidente de la República es quien puede declarar la expropiación para los casos federales y para los del Distrito Federal.

Las leyes de los estados casi siempre otorgan la facultad de expropiar a los gobernadores, es decir, se ha interpretado que solo las supremas autoridades administrativas pueden declarar la expropiación.

El expropiante es el Gobierno Federal, pero puede serlo conforme a sus leyes locales los Gobiernos de los estados y del Distrito Federal. La Ley de Expropiación es aplicable en materia federal y es la que utiliza el Ejecutivo Federal para expedir un decreto de expropiación y debe contar con el refrendo correspondiente de los Titulares de las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría interesada en el bien expropiado. Esta última es la que instruye todo el expediente o procedimiento de expropiación y también la que determina la existencia de la causa de utilidad pública.

El beneficiario de la expropiación es común que lo sea el mismo gobierno expropiante pero pueden ser otros particulares. Son frecuentes las expropiaciones de inmuebles privados para la construcción de viviendas de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

interés social destinados a personas de escasos recursos económicos; a veces se beneficia a concesionarios de servicios públicos o de explotación de bienes del Estado que demandan esos bienes, los que facilitan la ejecución de las concesiones.⁶⁰

Sujeto activo de la expropiación es el adquirente inmediato en la transmisión forzosa que se efectúa, o al que de otro modo, se beneficia directamente del contenido del acto expropiatorio cuando éste no se concreta en una transmisión de propiedad pura y simple. Esto tiene como consecuencia que al beneficiario corresponde él deber de indemnizar lo que el acto expropiatorio implica.

Tratando de aportar un punto de vista que sirva como orientación, en relación a la problemática que ha quedado establecida, la doctrina opina lo siguiente:

A. Que la declaración de procedencia de la expropiación la efectúe la autoridad administrativa, conforme a la ley, mientras que la ejecución las realicen las autoridades judiciales.

La anterior opinión pretende sustentarse en lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, fracción VI, párrafo tercero que a la letra dice " El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectiva por el procedimiento judicial, pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo de un máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

⁶⁰ Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit., pág. 279.

B. Otra opinión doctrinal señala que la intervención debe ser la autoridad administrativa, en virtud de que el artículo 27 Constitucional sujeta la intervención de la autoridad judicial solamente en lo relativo al procedimiento que se efectúa para la fijación de la indemnización.

En relación con este problema, la Ley de Expropiación del 25 de noviembre de 1936, reformada el 22 de diciembre de 1993, establece en el artículo 3o., lo siguiente:

"ARTICULO 3o.,- La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo".

En cuanto al sujeto activo. Manuel María Díez, considera que además del Estado, Nación y de las provincias, pueden ser sujetos expropiantes los entes jurídicos menores y aún personas privadas si fueren concesionarias de obras o servicios públicos.

Sobre el tema, Emilio Chuayffet Chemor, en su obra de Derecho Administrativo, se refiere que puede la expropiación de un inmueble ser a través de una Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación y la procedencia de la declaratoria respectiva.

SUJETO PASIVO.

El sujeto pasivo, por lo mismo, puede serlo toda persona en derecho privado propietaria o poseedor de bienes, no estableciendo en general excepciones las legislaciones actuales de los diferentes países.

El expropiado es el particular de cuyos bienes requiere el gobierno. Es posible que los bienes que dentro del territorio nacional poseen los gobiernos extranjeros para sus representaciones diplomáticas fueren objeto de expropiación.

La circunstancia de que el expropiado sea una persona incapaz no impide el procedimiento expropiatorio. Lo mismo puede decirse en los casos de los propietarios cuyo nombre o domicilio se ignora. El carácter forzoso del acto excluye el consentimiento del titular del bien en forma tal que no se exige la venia judicial, ni las demás formalidades puestas para la enajenación de bienes que pertenecen a sujetos sometidos a representación necesaria. Como es natural en el caso del incapaz no podrá convenirse previamente la indemnización y habrá de seguir el juicio de expropiación donde intervendrán los representantes del incapaz.⁶¹

Tratándose del sujeto pasivo de la expropiación, en términos generales no parece haber dificultad en identificarlo, se trata del poseedor del bien declarado de utilidad pública.

En el caso de que el expropiado sea una persona incapaz, no impide la expropiación y sólo influye en algunas particularidades del trámite expropiatorio.

Asimismo, en algunos decretos de expropiación se hace la referencia que se exceptúan de la expropiación a que se refiere dicho decreto aquellos inmuebles cuyos poseedores dentro de un plazo determinado a la

⁶¹ María Díez, Manuel. Derecho Administrativo, Tomo IV, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires 1975, págs. 251 y 252.

fecha de notificación de este ordenamiento, acrediten ante la Dirección General de Regularización Territorial tener el carácter de propietario mediante escritura pública inscrita ante el Registro Público de la Propiedad, en la que se consignent datos que correspondan con la identidad, superficie, medidas y colindancias del inmueble que amparan.

CAPITULO III.

MEDIOS DE EXPROPIACION.

1.- CAUSAS DE EXPROPIACION.

Son distintos los criterios que aparecen a través del tiempo para la fijación de una determinada causa expropiante. En Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del año 1789, habla de necesidad pública, disposición que se mantuvo en la Constitución francesa de 1793. El concepto de necesidad pública se reproduce en la Carta Magna francesa de 1795 y substituido por el de utilidad pública en el Código de Napoleón de 1804.⁶²

El concepto de utilidad pública apareció a principios del siglo XIX en Francia, estaba vinculado a la noción de dominio público, de obra pública y de servicio público. Aparece entonces la utilidad pública solamente como un medio de acrecer las dependencias del dominio público de la administración, y aun como medio de construir la obra pública. Se sostiene que este concepto ha evolucionado y se dice que la expropiación está justificada cuando la operación proyectada presenta un interés general. Esta noción de interés general no está, por supuesto, ligada a los conceptos de dominio público, obra pública o servicios públicos. De allí que se haya dicho que la idea de la expropiación ha evolucionado y se ha considerado como un verdadero medio de acción social en manos de la administración.

⁶² Esta disposición establecía que nadie puede ser obligado a ceder su propiedad sino por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización.

La figura por comentarse constituye el más importante de los modos de adquirir bienes que tiene el Estado dentro del derecho público así lo es en la actualidad y así lo fue en el pasado; lo es en nuestro derecho y lo es en numerosos casos de derecho comparado.

A raíz de la Revolución francesa de 1879, la expropiación se regulaba como una necesaria excepción al derecho de propiedad, que tan vehementemente define y consagra ese movimiento; y se establece que la expropiación será siempre mediante indemnización justa, previa y en dinero.⁶³

La utilidad pública es, entonces, la causante del sacrificio concreto de propiedades particulares. El concepto de utilidad pública es lo suficientemente amplio como para cubrir cualquier supuesto expropiatorio, aun cuando podría utilizarse la noción más comprensiva de interés público, al respecto el maestro Saguéyes Laso, Enrique, entiende que no es necesario sustituir la expresión utilidad pública por la de interés general o la de interés social o cualquier otra análoga porque aquella comprende perfectamente todas las situaciones que se pretenda incluir en éstas sobre el concepto de utilidad pública.

Esta facultad expropiatoria del Estado constituye el instrumento adecuado indispensable para la amplia misión de configuración de la realidad social que se le encomienda.

Al substituirse el criterio que predominaba a principios del siglo pasado de necesidad pública por el de utilidad pública, se amplía considerablemente el campo de aplicación de la expropiación. Una serie de casos, como la expropiación por razones o por motivo de ornamentación, no

⁶³ Martínez Morales, Rafael I. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Harla, S.A. de C.V., México 1994. págs. 62 y 63.

podría tipificar situaciones de necesidad, sin forzar el significado natural de los términos. La noción de utilidad pública tiene un acentuado carácter evolutivo, por lo que su alcance varía según las épocas y según los países y permite una interpretación flexible, adecuada a los nuevos requerimientos sociales y culturales.

La declaración de utilidad pública la hace el legislador. Ello es así porque en alguien debe ser depositada esta misión, por lo que ha debido serlo en el poder, que por la naturaleza de sus funciones y la renovación periódica de su mandato, está en más inmediato contacto con el pueblo y puede apreciar mejor sus necesidades. La facultad de expropiación es esencialmente política y exclusiva del poder legislativo.⁶⁴

Entorno a la expropiación, la cuestión más debatida es la de utilidad pública. La Constitución Política no la define y deja al legislador la tarea de determinar, genéricamente, cuando habrá utilidad pública para que proceda la expropiación. Una definición de utilidad pública resulta riesgosa y de poco provecho.

Es de señalar provisionalmente, que habrá utilidad pública cuando un bien o servicio, material o cultural, común a una importante mayoría de población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo.

"Respecto a la utilidad pública el Dr. Andrés Serra Rojas dice: La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva, y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado.

⁶⁴ María Díez, Manuel. Ob. Cit. págs. 245 y 248.

El artículo 27, fracción VI segundo párrafo de la Constitución, establece que "Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad...".

El sistema legal para determinar las causas de utilidad pública se reduce a los siguientes grupos:

a) Las causas que la Constitución señala como de utilidad pública, es decir, causas que corresponde al Estado satisfacer.

b) Las causas que las leyes de expropiación, tanto de la federación como locales, señalan como de utilidad pública. El legislador tiene una amplia facultad para señalar las causas de utilidad pública con las limitaciones constitucionales.

El Dr. Andrés Serra Rojas, agrega: Este régimen jurídico nos plantea los problemas siguientes:

1.- Si el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados son soberanas para enumerar las causas de utilidad pública.

2.- Si es adecuado formular un concepto teórico genérico, abstracto, de lo que debe entenderse por una causa de utilidad pública.

"La Suprema Corte ha resuelto: Solo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada no existe cuando se trata de beneficiar a un particular.

Las legislaciones tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante. Una Ley de Expropiación no puede señalar indebidamente como causa de utilidad pública una situación que no lo sea, por ejemplo, se discute la fracción IX, del artículo 1o., de la Ley de Expropiación Federal cuando ella beneficia a una empresa particular, y no a una empresa pública.

Por supuesto que las legislaturas pueden señalar las mismas u otras causas de utilidad pública, en sus respectivas jurisdicciones, pero siempre ajustadas a la competencia constitucional.

Estas causas de utilidad pública señaladas en el artículo 1o., de la Ley de Expropiación se discuten al aplicarse a los casos concretos. El poder público puede considerar un caso particular en alguna de las causas legales de utilidad pública y no ajustarse a su sentido teórico general de utilidad pública.

Utilidad Pública. No basta que exista un motivo de utilidad pública para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarlas, sino que es preciso, además, para que los actos de los organismos públicos sean legales, que proceden de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso.

Utilidad Pública en caso de expropiación. Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación pero siempre particular".⁶⁵

⁶⁵ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. págs. 442 y 444.

Sobre el mismo tema de la expropiación por causa de utilidad pública, el Dr. Gabino Fraga expone: "La Constitución establece que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública. Es, pues, indispensable examinar, en segundo lugar, qué es lo que debe entenderse por dicha causa.

Ya en un principio indicamos que, de acuerdo con el sistema legal, en unos casos la misma Constitución señala las causas que se consideran como utilidad pública para basar en ellas la expropiación, pero la regla general es que las legislaturas son las competentes para fijar en las leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Se comprende desde luego que con motivo del señalamiento de esos casos, surgen dos problemas diferentes; uno de carácter exclusivamente legal que consiste en determinar si la legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad pública, y otro, de carácter netamente técnico que estriba en definir el criterio con el cual se debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública.

Sobre el primer problema la jurisprudencia no ha llegado a definirse pudiendo citarse ejecutorias en sentido diferente y hasta perfectamente contrarias. En algunas de ellas se ha sostenido que es absurdo suponer que la Constitución diera al Legislativo de la Federación o de los Estados, en su caso, la facultad de proceder en materia tan trascendental, en términos absolutos o discrecionalmente, siendo permitido obrar de un modo arbitrario o caprichoso hasta el grado de ir contra la naturaleza misma de las cosas... de aceptar que la Federación y los Estados son los que con autoridad infalible han de definir lo que ha de entenderse por causa de utilidad pública, saldría sobrando, porque equivaldría a borrarlo en precepto terminante del párrafo segundo del artículo 27 que como una preciosa garantía, exige la

existencia de esa causa para que proceda toda expropiación, y concluye diciendo: es inconstitucional la expropiación declarada, sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los tribunales de la justicia federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes que determinen los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada.

El concepto de utilidad pública si puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. Se supone que el multicitado 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 las necesidades colectivas cuando esta se encuentra encomendada al Estado.⁶⁶

Como se ha señalado el segundo elemento del acto expropiatorio es la causa de utilidad pública que siempre debe informarlo. No puede legítimamente efectuar el Estado ningún acto expropiatorio, si no es en función de una necesidad de interés general, de una causa de beneficio social, que debe satisfacer.

La facultad para determinar las causas de utilidad pública, de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, corresponde a los Poderes Legislativos de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones en una ley previa al acto, que siempre deberá estar fundada en el interés general.⁶⁷

⁶⁶ Fraga, Gabino. Ob. Cit., págs. 380 y 383.

⁶⁷ Pérez de León, Enrique. Ob. Cit., pág. 252.

Expresa la Constitución con toda nitidez en el párrafo segundo del multicitado artículo 27 lo siguiente: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Lo único que justifica plenamente la expropiación es que medie una utilidad pública. La Ley de Expropiación no la define ni la caracteriza; deplano se concreta en su artículo 1o., a listar todas las causas que estima son de utilidad pública, y lo hace casuísticamente y ejemplificativamente. Es decir, no son las únicas causas; se autoriza que otras leyes prevengan más, como sucede en un buen número de leyes administrativas federales.⁶⁸

Utilidad Pública. Recibe la calificación de pública la utilidad que, directa, o indirectamente, aprovecha a la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto representa un bien común de naturaleza material o moral.

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

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

⁶⁸ Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit., pág. 272.

Como hemos venido señalando " Las expropiaciones sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", precepto que se encuentra en el segundo párrafo del artículo 27. También manifiesta ". . . Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo a dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

La Ley fundamental que ha querido proteger a la propiedad privada, de posibles abusos de las autoridades administrativas, haciendo que sean las leyes las que establezcan cuando es de utilidad pública la expropiación.

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

A mayor abundamiento, Jorge Olivera Toro escribe: "Utilidad Pública existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado".⁶⁹

Ahora bien, no se puede precisar un concepto de utilidad pública, pero siempre se menciona la causa de utilidad pública, sé esta en presencia de la necesidad de la mayor colectividad, esto es, que exista un malestar de la sociedad que requiera de la obra por causa de utilidad pública.

⁶⁹ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Séptima Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1997, pág. 454.

a) LEY DE EXPROPIACION.

ART. 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI.- *La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida: y*

XII.- *Los demás casos previstos por leyes especiales.*

b) LEY AGRARIA.

Artículo 93.- *Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:*

I.- *El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;*

II.- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;

III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;

IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;

VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;

VII.- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y

VIII.- Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.

c) LEY DE AGUAS NACIONALES.

Artículo.7. Se declara de utilidad pública:

I.- La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran,

II.- La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, acuíferos, causes, vasos y demás depósitos de propiedad nacional, así como la infiltración de aguas para rebastecer mantos acuíferos y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras;

III.- El aprovechamiento de las aguas nacionales para la generación de energía eléctrica destinada a servicios públicos;

IV.- Restablecer el equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o de subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso domestico;

V.- La instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales y la ejecución de medidas para el rehuso de dichas aguas, así como la construcción de obras de prevención y control de la contaminación del agua;

VI.- El establecimiento en los términos de esta ley de distritos de riego o unidades de drenaje, y la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje;

VII.- *La prevención y atención de los efectos de los fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro las personas o instalaciones; y*

VIII.- *La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales.*

d) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

Artículo. 831. La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Artículo. 832. Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica.

Artículo. 833. El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente.

e) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Artículo. 14. Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno

Federal corresponderá: a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación.

f) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Artículo.27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

g) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Artículo. 5o. Se considera de utilidad pública:

I.- La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

II.- La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;

III.- La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

IV.- *La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;*

V.- *La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;*

VI.- *La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;*

VII.- *La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y*

VIII.- *La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.*

h) LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

Artículo. 22. "Es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes. La Secretaría por sí, o a petición de los interesados, efectuara la compraventa o promoverá la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material necesarios para tal fin. La compraventa o expropiación se llevará a cabo conforme a la legislación aplicable.

En el caso de compraventa, ésta podrá llevarse a cabo a través de los interesados, por cuenta de la Secretaría.

Los terrenos y aguas nacionales así como los materiales existentes en ellos, podrán ser utilizados para la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes conforme a las disposiciones legales".

j) LEY DE AEROPUERTOS.

Artículo. 37. Es de utilidad pública la construcción, ampliación y conservación de aeropuertos.

La secretaria por sí, o por cuenta de los concesionarios, previa evaluación y cuando lo considere procedente, efectuará la compraventa o, en su defecto, promoverá la expropiación de terrenos y construcciones necesarios para la construcción, ampliación y conservación de aeropuertos.

k) LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICAS, ARTISTICOS E HISTORICOS.

Artículo 2o. Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

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

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

Son muchos los factores y circunstancias que sirven para determinar la utilidad pública como causa de la expropiación, pero es necesario creer que con criterio sano se puede obtener un concepto de utilidad pública en un caso concreto y determinado.

Ahora bien, para que la propiedad privada pueda expropiarse se necesitan dos condiciones. Que la utilidad pública casi lo exija y que medie la indemnización. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

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

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

Las anteriores enunciaciones de causas de utilidad pública, no implica que sean todas las que pueden en un momento dado tener dicho carácter o que las que allí se encuentran puedan carecer de él. Es una relación susceptible de modificación, a través del órgano legislativo correspondiente y con las formalidades debidas.

Ligada a la causa de utilidad pública, esta la idea de los bienes que pueden ser materia de expropiación, la que como ya hemos dicho, puede consistir en la sustracción de la propiedad del bien, en su ocupación temporal, total o parcial o en la simple limitación de los derechos de dominio sobre ella.

Por lo anterior es evidente que existe utilidad pública cuando el Estado realiza un ensayo social de la calidad creadora más integrada, que responde a una necesidad de eficiencia colectiva y la solidaridad del grupo, ajeno al cálculo puramente financiero y de valoración moral.

Para dar una correcta solución a la cuestión planteada creemos que es necesario definir previamente si es posible constituir técnicamente un criterio sobre lo que debe entenderse en abstracto por causa de utilidad pública, o si, por el contrario, hay que resignarse a que casuísticamente y de acuerdo con el criterio cambiante de los legisladores, vayan estos estableciendo discrecionalmente casos en los que se considere que exista esa utilidad pública.⁷⁰

2.- PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

Por lo que hace al procedimiento para decretar la expropiación, el artículo 27 Constitucional dispone que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga ni la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad. La competencia de esta última la reducen a fijar el exceso de valor o demérito posteriores a la asignación del valor fiscal de

⁷⁰ Gabino Fraga. Ob. Cit., pág. 381.

los bienes expropiados o la fijación del valor cuando no este fijado en las oficinas rentísticas.

La Ley de Expropiación en vigor establece que el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal, tramitarán el expediente de expropiación y en su caso hará la declaratoria respectiva la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto de expropiación en el citado órgano informativo.

CALIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA.

García de Enterría nos expresa que la potestad expropiatoria está dotada de una amplitud y un vigor notable "tanto que no ha de ser extraño que suscite una cierta inquietud, y hasta acaso un posible temor".⁷¹

En México, la Ley de Expropiación de 25 de noviembre de 1936, otorga a la autoridad administrativa una potestad suficientemente amplia con carácter de plena autoridad, cuestión que puede provocar, en algunos criterios, preocupación por un posible abuso del poder en detrimento de la propiedad privada.

Como una forma de legitimar el ejercicio de la potestad expropiatoria, el Poder Legislativo realiza la calificación legislativa de las causas de utilidad pública, concepto que fundamenta la constitucionalidad del acto expropiatorio.

⁷¹ García de Enterría, Eduardo. *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1956. pág. 80.

Es conveniente señalar que, a pesar de que algunos autores consideran la calificación legislativa de las causas de utilidad pública como parte del procedimiento expropiatorio,⁷² nosotros nos apegamos al criterio que ubica tal calificación como un elemento precedente al mismo y que otorga seguridad jurídica a los gobernados.

GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

La expropiación se desenvuelve a través de un procedimiento que tiene por objeto fundamental la transferencia del dominio del bien expropiado. Dicho procedimiento se regula en forma diferente en cada país, apareciendo sin embargo puntos comunes en determinados aspectos como son: la necesidad de que la causa de utilidad pública fundamente la expropiación, el justo precio, etc.

En la mayoría de los países el procedimiento se desenvuelve en parte por la vía administrativa y en parte por la vía judicial. Los criterios se dividen al conceder mayor importancia a una u otra vía y no es fácil afirmar de pronto cuál orientación sea más adecuada que la otra, ya que esta circunstancia depende de distintos aspectos socio-jurídicos propios de cada país.

Independientemente de la posición que se adopte con respecto a la cuestión anteriormente planteada, lo que sí se puede advertir es el hecho de que un procedimiento para que sea eficaz debe contemplar las siguientes cuestiones:

- a) La correcta designación de los bienes a expropiarse;
- b) El acierto al fijar la justa indemnización a pagar;
- c) La máxima rapidez posible en la terminación del procedimiento.

⁷² Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., págs. 442 y 443.

3.- DERECHO VIGENTE MEXICANO.

ASPECTOS BÁSICOS. En nuestro país, el procedimiento para la expropiación de bienes está regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, así como también por la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936, la cual sufre su primera reforma por decreto Presidencial que adiciona la fracción III artículo 1o., en el año de 1949 y reformada el 22 de diciembre de 1993, siendo en esta ocasión los artículos: 3o., 4o., 5o., 9o., 10, 20 y 21.

El procedimiento que establece la legislación se ha interpretado en forma diferente por los distintos juristas, llegándose el caso de opiniones contradictorias en algunos aspectos importantes como lo es al momento del pago de la indemnización, por parte de la autoridad expropiante.

La Constitución establece un procedimiento fundamentalmente administrativo, dejando al Poder Judicial la facultad de intervenir solamente para los efectos de fijar el aumento o demérito que sufran los bienes en fecha posterior a aquella en que se fijó su valor fiscal.

En relación con lo anterior, es justo decir, que se ha considerado también que el Poder Judicial tiene además otras facultades, entre ellas, la de decretar la ocupación, por ejemplo.⁷³

⁷³ Fernández del Castillo, Germán. Ob. Cit., págs. 109 y 112.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

De la regulación que de la expropiación efectúa la ley de la materia, se pueden derivar las siguientes etapas del procedimiento expropiatorio a saber:

I. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO. Para que se realice la declaración de expropiación se debe cumplir con un requisito previo que consiste en establecer que el caso concreto en que se pretende declarar la expropiación está comprendido en el suceso abstracto previsto por la ley.

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece el anterior requisito como formal, sin embargo, éste debe cumplirse, ya que constituye la causa legal y directa de la expropiación.

Los estados que conforman la República Mexicana, en su mayoría señalan en sus respectivas leyes de expropiación la forma de satisfacer tal requisito, y al efecto ordenan la formulación de un expediente que deberá integrarse con los siguientes elementos:

- a) Solicitud de expropiación;
- b) Identificación del bien del que la expropiación pretende;
- c) Su valoración por la autoridad expropiante;
- d) La calificación concreta de su utilidad pública y la determinación de su necesidad.
- e) Identificación del propietario y de quienes tengan derechos reales sobre el bien;
- f) Anteproyecto de la obra a realizarse.

II. DECLARATORIA DEL EJECUTIVO. Una vez que existe fundamentación y motivación, el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación publicándola en el Diario Oficial de la Federación o en el de los estados, según el caso, sin audiencia judicial.

En esta declaración debe existir una relación directa con la ley que establezca en abstracto los casos en que la expropiación sea de utilidad pública. Lo anterior significa la necesidad de que una ley declare un caso concreto en que sea de utilidad pública la expropiación y que el bien determinado se encuentre en ese caso.

Puede acontecer que existan divergencias sobre el alcance de la calificación legal y se planteen problemas de interpretación que dieran como resultado el condicionamiento de la validez del acto.

Podría suceder también que la ley fuera inconstitucional al calificar la necesidad o utilidad pública. En tal caso, sería necesaria la declaración de inconstitucionalidad de la ley, para invalidar la declaración de expropiación.

III. CONVENIO POSIBLE. La Constitución no exige como requisito que pueda existir convenio entre el propietario y el Estado antes de declararse la expropiación, sin embargo, cuando las leyes de los estados lo establecen se simplifican los trámites para satisfacer las necesidades públicas, pues existirán posibilidades de un mutuo entendimiento.

IV. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN. En opinión de Sagüeyes Laso, "con la declaratoria de expropiación se inicia el procedimiento expropiatorio y no afecta el dominio del bien". "Fernández del Castillo opina que

la propiedad de la cosa expropiada pasa a la de la persona en cuyo favor se declara la expropiación, desde el momento en que está se efectúa".⁷⁴

V. OPOSICIÓN DEL EXPROPIADO. Puede suceder que en el momento de la publicación de la declaratoria de expropiación de la autoridad administrativa, ni el beneficiario ni el Estado están en posesión del bien expropiado y, por lo mismo, resulta necesario ejecutar la expropiación. La ejecución mencionada, puede ser aceptada voluntariamente por parte del expropiado, pero puede suceder que éste se oponga, en cuyo caso existirá un procedimiento de ejecución, el cual se discute respecto de si será de naturaleza administrativa o judicial.

Una vez que se ha publicado la declaratoria, la autoridad administrativa tiene facultades para conceder un plazo dentro del cual el expropiado entregue el bien voluntariamente, apercibiéndosele de que si no desocupa el mismo, la propia autoridad administrativa tomará posesión de él con el auxilio de la fuerza pública.

En estos casos, como ya se señaló anteriormente, la autoridad judicial sólo tiene intervención en caso de fijación del exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor comercial. Lo mismo se observará tratándose de objetos cuyo monto esté fijado en las oficinas rentísticas.

VI. NOTIFICACIÓN. El artículo 4o. de la Ley de Expropiación establece la necesidad de que la declaratoria de expropiación se haga mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se notifique personalmente a los interesados, previendo, para el caso de ignorarse

⁷⁴ Fernández del Castillo, Germán. Op. Cit., pág. 108.

el domicilio de éstos, que surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el propio órgano de difusión del Gobierno.

VII. RECURSO DE REVOCACIÓN. De conformidad con la Ley de Expropiación, el expropiado puede interponer el recurso administrativo de revocación dentro del plazo de 15 días hábiles, después de notificada la resolución, o bien, publicada en el Diario Oficial de la Federación. Para el caso de que el recurso fuera resuelto negativamente para el afectado, o bien, no fuera presentado en tiempo, la autoridad administrativa correspondiente procederá a la ejecución.

VIII. OCUPACIÓN. Conforme al Artículo 7o., de la Ley de Expropiación, en el caso de que no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación o cuando éste se hubiera resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa correspondiente procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación se trate.

IX. OCUPACIÓN EN EL CASO DE URGENTE NECESIDAD. La presencia de un estado de necesidad inmediato exime al ejercicio de la potestad expropiatoria de los requisitos ordinarios establecidos en el procedimiento. Por tal razón, la potestad expropiatoria se ejerce por la Administración Pública con facultades discrecionales.

La Ley de Expropiación establece en su Artículo 8o., la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, efectuada la declaratoria correspondiente, pueda ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate, en los casos de emergencia previstos en el Artículo 1o., fracciones V, VI y X (guerra o trastornos interiores del país,

abastecimiento de víveres a ciudades, epidemias, plagas, calamidades públicas, entre otras).

X. *OTORGAMIENTO DE LA ESCRITURA.* El Artículo 17 de la Ley de Expropiación, refiriéndose a la controversia respecto del monto de la indemnización, ordena que contra la resolución judicial que fije el mismo, no procederá ningún recurso y deberá otorgarse la escritura respectiva, la cual será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez.

En relación con el otorgamiento de la escritura, resulta interesante mencionar la referencia que Rafael Bielsa nos hace de un fallo de la Corte Suprema de Argentina en el que se señala que, en principio, la adquisición de inmuebles exige, como requisito necesario la escritura pública; Sin embargo, tal escritura no resulta ser necesaria cuando aun habiendo convenio la adquisición se hace en virtud de la Ley de Expropiación.

Agrega al respecto que dicha jurisprudencia es congruente con la que ha decidió que no es necesaria la escritura pública cuando se trata de donaciones aceptadas por decreto, aunque se trate de inmuebles, en razón de que el decreto es un instrumento público.

La Ley General de Bienes Nacionales, establece en forma acertada en el Artículo 14, la falta de necesidad de expedición de escritura cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran declaratoria de utilidad pública, reputándose que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO. Es un procedimiento administrativo el que se sigue para la expropiación, pero en el que el

expropiado tiene nula participación. No se cumple en él con la garantía de audiencia, pues la ley no lo previene así.

Escueto es el texto de la Ley de Expropiación, pero más lo es el procedimiento que regula, muy apesar de las reformas de 1993. Esto tal vez se deba a dos razones que la Ley data de 1936, y por lo tanto no pudo estar acostumbrada como las contemporáneas a prever la ruta de los actos de las autoridades, y que en la vieja concepción de que la expropiación es un acto de soberanía estatal no podía aceptar que la ley describiera su formación. Casi nada se sabe del procedimiento, a flora con el decreto mismo de expropiación y la notificación de esta al expropiado.

4.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

“El poseedor de un bien afectado por un acto expropiatorio de conformidad con lo establecido con el artículo 5o., de la ley de la materia, podrá interponer en contra de la declaratoria de expropiación, recurso administrativo de revocación, dentro de los 15 días hábiles siguientes al de la notificación personal de la declaratoria o al de la segunda publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación, en su caso.

El poseedor que sufre la expropiación y considera que se violan sus garantías individuales consignadas en la Constitución, puede oponerse a ese acto, ante la Autoridad Administrativa según corresponda que tramitará el expediente de expropiación, mediante el recurso llamado revocación, el cual se señala en el artículo 5o. de la Ley de Expropiación que dispone:

Artículo. 5o.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

El recurso de revocación de conformidad con el artículo 6o., de la ley citada, se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en él invocará lo que a su derecho convenga con la finalidad de que se modifique dicha declaratoria o en su caso dejarlo sin efecto alguno.

Cuando el propietario no haya hecho valer el recurso de revocación, o en el caso de que el mismo haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la Autoridad Administrativa que corresponda, procederá a la ocupación del bien expropiado ya sea en su carácter temporal o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

El particular afectado con un procedimiento de expropiación puede oponer al mismo mediante el recurso de revocación en el que hará valer sus derechos señalando los conceptos que estime violatorios los que versarán en lo siguiente:

a) Por no haberse acreditado la causa de utilidad pública, en virtud de que no se satisfacen las necesidades de la colectividad.

b) Por no habersele notificado personalmente, habiéndose publicado una vez el decreto expropiatorio, lo que de acuerdo con la Ley de Expropiación se infiere que la autoridad conocía el domicilio del afectado y al no haberlo notificado personalmente se viola la garantía del artículo 4o., de dicho ordenamiento.

Por otra parte, en el supuesto de que no se conozca el domicilio del particular que sufre una expropiación, una segunda publicación surtirá efectos de notificación personal como lo ordena el precepto anteriormente señalado. Se estima que es obligación de las autoridades expropiantes investigar el domicilio del afectado en virtud de que todo inmueble está inscrito en el Registro Público de la Propiedad, pero tal actuación no se prevé en el Ley de Expropiación, por lo que la segunda publicación que se haga en el Diario Oficial de la Federación del Decreto de expropiación, surtirá efectos de notificación personal en los términos del citado artículo.

Un Decreto que también asiste al propietario de un bien afectado con un procedimiento expropiatorio es el que se menciona en el artículo 9o. de la multicitada Ley, por parte del afectado reclamar la reversión del bien para el cual fue expropiado, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le vuelva a transferir la propiedad de su bien. Si dicho bien no hubiese sido destinado al fin que dio causa a la expropiación dentro del término de cinco años contados a partir de la última publicación del Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación.

Sobre este punto, es conveniente precisar que el dispositivo que antecede, no señala cual es el término que tiene el afectado con la expropiación, para que, una vez transcurridos los cinco años que tiene la autoridad expropiante para destinar el bien que dio causa a la expropiación, puede pedir la reversión del bien expropiado. Tal deficiencia se suple con lo dispuesto por el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales lo cual establece:

"Artículo 33. . . .

Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados apartir de la fecha en que aquella sea exigible".⁷⁵

En la Ley de Expropiación, se señala sobre quienes pueden llevar a cabo la expropiación; el valor que se aplicará a lo expropiado; la causa de utilidad pública para que proceda la declaración de expropiación y en su caso el derecho que tiene el afectado para pedir la reversión, pero no a que en el caso de que proceda ésta última, el afectado tenga que devolver la cantidad que recibió por el bien de su propiedad que fue objeto de la expropiación, como así lo establece el artículo 23 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Dictaminado negativamente el recurso de revocación o en su caso habiendo transcurrido el término sin haber sido interpuesto, puede la autoridad expropiante tomar posesión del bien afectado. Hay casos de expropiación en los que como excepción a la regla general mencionada, puede la autoridad tomar posesión inmediata del bien, aún sin esperar la resolución del recurso o el transcurso del tiempo previsto para su interposición sin que éste se hubiera hecho valer; son los consignados en las fracciones V, VI y X del artículo 1o., de la Ley de Expropiación a cuya relación remite el 8o., del mismo ordenamiento.

La expropiación, por el mismo carácter imperativo que reviste y cuyo ejercicio esta destinado a la satisfacción de la necesidad pública que requiere el sacrificio de un bien particular, se contempla como un acto de privación en que la garantía de audiencia no es que no exista, sino que su

⁷⁵ Artículo 33 de la Ley General de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982. Reformada por última vez por Decreto, publicado el 29 de julio de 1994.

ejercicio previo a la privación podría ser obstáculo a la inmediatez perentoria que requiera tal satisfacción.

Por lo tanto, la subsistencia de la garantía de audiencia está representada precisamente por un medio de defensa que se otorga con posterioridad a la privación y no previamente a ésta, que se instrumenta por la vía de los recursos administrativos.

Por virtud de estos recursos el particular podrá estar en condiciones de impugnar no sólo la legalidad objetiva del decreto expropiatorio, sino para todos los demás vicios o defectos de tipo subjetivo o formales en que pudiera haber incurrido dicho acto. Por estas condiciones, y dado que en algunos casos la audiencia es requisito previo a la expropiación, como se señala excepcionalmente en alguna ley conviene establecer un cuadro comparativo que en esta materia reporta el orden jurídico federal y los ordenamientos estatales.

La Ley de Expropiación que se ha comentando, que establece la reexpropiación o retrocesión llamándola recurso de reversión, la cual deberá intentar el gobernado si en un plazo de cinco años la cosa que le fue expropiada no ha sido utilizada o bien fue destinada a un fin distinto para aquel que fue expropiada. La ley también es omisa en cuanto a los detalles de la reversión. (La Ley General de Bienes Nacionales fija un término de dos años para ejercer ese derecho, a partir de la fecha en que sea exigible la reversión).⁷⁶

⁷⁶ Martínez Morales, Rafael I. Ob. Cit., pág. 67.

5.- LA INDEMNIZACION.

La indemnización, junto con la utilidad pública es el eje de la expropiación; se han citado algunas consideraciones acerca de esta cuestión que resulta de gran importancia para el particular que ha visto mermado su patrimonio en virtud del acto de expropiación.

Un principio elemental de justicia, la igualdad de los particulares ante las cargas públicas, se quebrantaría si el particular sufriera un gravamen excesivo. Para esos casos el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quién sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación, indemnización o justo precio.

El artículo 20 de la Ley de Expropiación ordena: "La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie".

La indemnización: "Es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que el Estado cubre a las personas afectadas con un procedimiento de expropiación".⁷⁷

El artículo 27 en su párrafo segundo y fracción VI, alude a la obligación que tiene el Estado de cubrir *una indemnización por un bien afectado en un procedimiento expropiatorio*. Sin embargo, el precepto no fija claramente la época en que deba efectuarse.

⁷⁷ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., pág. 445.

En la Constitución de 1857, párrafo primero del artículo 27 de dicho precepto establece que: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y *previa indemnización*".

En la Constitución de 1917, el párrafo segundo del artículo 27 ordena: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Las palabras "*previa*" y "*mediante*" han dado origen a una intensa controversia para fijar el alcance del texto constitucional.

Para determinar la naturaleza de este problema es necesario aludir que la Constitución en materia agraria, permite que la indemnización sea posterior al procedimiento de expropiación.

"En opinión el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la realizar el pago de una afectación, sino lo único que establece con ese carácter es la indemnización, pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como *previa*, como *simultánea* o como *posterior* a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea *posterior*, de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio que domina toda la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas", Véanse artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación.

Insistimos en que los tribunales judiciales son competentes para comprobar si en la indemnización hay causa jurídica de utilidad pública.

El Dr. Gabino Fraga estima que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior,⁷⁸ de que el plazo guarde relación también justificada con la posibilidad presupuestal del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente.

En la doctrina se llama justo precio a la indemnización.

La indemnización: "Es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal".⁷⁹

Algunos tratadistas han señalado que la palabra "mediante" debe entenderse como correlativo a la expropiación. Otros dicen que "mediante" debe entenderse como previa, y otros opinan que pueden las leyes secundarias señalar plazos prudentes para que el Estado pague posteriormente. Se opina que dada la experiencia del Estado mexicano en materia de indemnizaciones, se cambió prudentemente el término previa, por el término mediante, para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y superior libertad

⁷⁸ Fraga, Gabino. Ob. Cit., pág. 388.

⁷⁹ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág. 588.

de acción en las expropiaciones, tomando en cuenta que no siempre pudiera contar con todos los elementos pecuniarios para cubrir cuantiosas indemnizaciones.

"El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 considera que la expropiación procederá por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El cambio del término previa por el de mediante ha sido interpretado por la legislación, la jurisprudencia y las doctrinas mexicanas como un claro deseo del Poder Constituyente para permitir el pago del importe de la indemnización de forma previa, simultáneamente o posterior al acto expropiatorio.

La indemnización, compensación que el Estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio, está prevista en nuestro texto constitucional como esencia de la expropiación".⁸⁰

La Ley de Expropiación en el Distrito Federal señala que la autoridad expropiante fijará los plazos en que la indemnización deberá pagarse, sin excederse de un año, dicho plazo debe ser prudente tomando en cuenta las circunstancias que se dan en un momento determinado, sino que se tomen en cuenta las circunstancias que puedan reunirse en una expropiación.

Indemnización. "La indemnización es la cantidad que en dinero, debe pagarse al propietario del bien afectado, para resarcirlo de los daños que se le causan.

Los ya referidos párrafos segundo del artículo 27 constitucional y segundo también, de la fracción VI del mismo precepto, contiene el imperativo

⁸⁰ Martínez Morales, Rafael I. Ob. Cit., pág. 68.

del pago de la indemnización en todo caso de expropiación, cuyo estudio obliga al análisis de dos problemas: la oportunidad del pago y la fijación de su monto.

En relación con el primero, nuestro texto constitucional en vigor, establece la exigencia de que "medie" el pago de la indemnización, pero no determina si este debe hacerse antes, en él o después del acto expropiatorio, dando lugar a un debate que no se presentaba en la norma constitucional de 1857 que la precedió, que ordenaba el pago "previo" de la indemnización. Basados en este principio, hay quienes afirman que el pago de la indemnización no debe hacerse a "posteriori" con excepción de la expropiación agraria respecto a la cual así lo determina expresamente la Constitución, sino previamente al acto expropiatorio; se trata de una venta forzada, impuesta a un particular y atentas las obligaciones que para esa relación contractual tienen comprador y vendedor, en el caso de la expropiación, el "comprador" debe pagar, si no previamente, sí simultáneamente, el importe fijado para la indemnización, que en cierta forma equivale o debiera equivaler, al precio de la cosa. Hay quienes por el contrario, estiman que el texto de la Constitución de 1917, al emplear la palabra "mediante" quiso modificar en forma radical los principios de la que le procedió, que emplea también en forma expresa, el término "previa". Mediante, significa o implica su existencia pero no el momento de su pago. La Suprema Corte ha estimado que el pago de la indemnización debe ser efectivo, real y oportuno".⁸¹

La Ley de la materia, en sus artículos 19 y 20 establece que el importe de la expropiación, será cubierto por el Estado o por el beneficiario, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazo en que la indemnización haya de pagarse, lo que no abarcará un periodo mayor de un año.

⁸¹ Pérez de León, Enrique. Ob. Cit., págs. 254 y 255.

"INDEMNIZACIONES AGRARIAS. Es la suma de dinero que paga el gobierno, por concepto de la expropiación de tierras, en el curso de los procedimientos de los repartos agrarios. Es a lo único ha que verdaderamente tiene derecho el propietario o titular de una propiedad afectada como consecuencia de tales repartimientos.

La indemnización se nos presenta como una compensación por el bien expropiado. La afectación, es la que legitima el derecho a la indemnización y esta procede siempre que haya tal expropiación.

La indemnización procede cuando el gobierno local o federal expropia bienes que por no haber sido fraccionados por el propio dueño, son afectados por el gobierno en cumplimiento de los programas del reparto agrario, ya se trate de dotación de tierras o de la creación de nuevos centros de población agrícola.

Suele subrayar que la indemnización por expropiaciones de terrenos para la formación y desarrollos de nuevos centros de población agrícola debe practicarse como acto previo a la expropiación (previa la indemnización). Se entiende, en todo caso, que la suma pagada por concepto de indemnización es el precio justo del valor de los bienes expropiados para efectos de repeticiones agrarios, pese a que no se hace hincapié sobre este extremo, que resultan de gran importancia tratándose de las acciones restitutorias de las tierras que han podido pertenecer a las rancherías, congregaciones, poblaciones y comunidades y que fueron enajenadas como consecuencia de las leyes desamortizadoras, declaradas nulas por el propio artículo 27 Constitucional, y respecto de las cuales no se expresa de manera particular el derecho a dicha indemnización".⁸²

⁸² Chavez Padron, Martha. El Derecho Agrario en México. Décima Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1991, págs. 290 y 291.

“La indemnización es la justa compensación debida al expropiado por el sacrificio de su derecho de propiedad”.

“La indemnización es para compensar todos los perjuicios, aún los indirectos que por la expropiación se le ha ocasionado al patrimonio del particular afectado”.

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

El monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades particulares como de inmuebles sujetos al régimen ejidal, lo fijará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad a lo establecido en el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales.

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

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

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal, o de limitación al derecho de dinero. De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la multicitada Ley de Expropiación.

PROCEDIMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN.

En el párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional, se establece que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

En la expropiación sí existe una compensación de la propiedad de que se priva al particular. La expropiación no constituye como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equitativamente entre todos los individuos. En la expropiación el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y le priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes los afecte en la misma forma.

La Ley de Expropiación vigente, establece en su artículo 10. El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

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

Artículo. 12. Contra el acto del Juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Artículo. 13. En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de 3 días por quienes corresponda.

Artículo. 14. Los honorarios de cada perito serán pagados, por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

Artículo. 15. El Juez fijará un plazo que no excederá de 60 días para que los peritos rindan su dictamen.

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

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

Artículo. 18. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización se dejará, a juicio de peritos y a resolución judicial en los términos de esta Ley. Esto mismo se observará en los casos de limitación de dominio.

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

Cuando la cosa expropiada pase a Patrimonio de persona distinta del Estado esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

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

Artículo. 20. La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año apartir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Artículo. 21. Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal.

La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.

"INDEMNIZACIÓN.- Cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes (o en su persona y bienes, a la vez).

*Resarcimiento de un daño o perjuicio."*⁸³

⁸³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Décima Segunda Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1984. pág. 299.

“INDEMNIZACIÓN.- f. Acción y efecto de indemnizar o indemnizarse.

// Cosa con que se indemniza.

*INDEMNIZAR.- Resarcir de un daño o perjuicio”.*⁸⁴

a) PAGO DE LA INDEMNIZACION.

La indemnización es el elemento más discutido en materia de expropiación, no sólo respecto a su quantum sino también en lo que se refiere a los criterios para su estimación. El expropiado, en virtud de la garantía de que goza la propiedad privada, tiene derecho a una reparación general, que comprende no solamente el valor del bien expropiado sino también los daños y perjuicios que sean consecuencia de la privación de la propiedad. La reparación integral a que tiene derecho el expropiado implica una compensación, es decir, un equilibrio económico entre el valor del bien objeto de la expropiación y los daños y perjuicios emergentes de la desposesión. La reparación integral debe ser justa y razonable. Con motivo de la indemnización se plantea una serie de problemas que vamos a analizar:

1.- *NATURALEZA JURÍDICA DE LA INDEMNIZACIÓN.* Si bien en cierto que la Constitución reconoce y protege la propiedad privada no es menos cierto que el Estado, como gestor de los intereses públicos, puede necesitar ciertos bienes de pertenencia particular y en ocasiones debe recurrir a la expropiación. La expropiación no configura una compraventa ni la suma que recibe el expropiado es un precio. Si el Estado expropia ejerce en realidad un poder jurídico de acuerdo con la Carta Magna, pero como el ejercicio de este poder supone el sacrificio del derecho del propietario, es preciso compensar o

⁸⁴ Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española. Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid 1989. pág. 866.

indemnizar los perjuicios que éste sufre. De allí, entonces, que la suma a pagar debe cubrir exactamente el daño que se irroga al propietario, sin que éste se empobrezca ni enriquezca, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse. La indemnización ha de ser mediante, como lo exige la Constitución Nacional y la Ley y por ello se le ha llamado una carga o presupuesto de la expropiación.

2.- *CRITERIOS PARA FIJAR LA INDEMNIZACIÓN.* La determinación de la suma de dinero a pagar al expropiado como justa compensación es una de las cuestiones más difíciles y que más divergencias han suscitado. Se ha propuesto muchos criterios de evaluación pero no se ha llegado a un asentamiento unánime. Por lo demás, el problema de la indemnización abarca aspectos jurídicos y técnicos muy complejos. La indemnización tiene por objeto cubrir, mediante el pago de una suma de dinero, el valor económico del bien expropiado y el perjuicio que la pérdida del mismo origina a su dueño, por lo que dicha suma debe fijarse tomando en cuenta el daño económico que el expropiado sufre y nada más. De allí, entonces, que la fijación del monto se haga analizando todos los factores en juego en cada caso concreto. Es por tal motivo que la doctrina dice que no puede admitirse un criterio único, cualquiera que éste sea, ya se tome como base en valor de la reposición, el valor de uso; un criterio útil y su aplicación dependerá de las circunstancias de cada caso, aunque generalmente el valor venal del bien es el índice básico que permite llegar a establecer un elemento de la justa indemnización a pagar al expropiado.

3.- *EPOCA DE LA VALUACIÓN DEL BIEN.* Se ha discutido el momento en que deben fijarse los valores de los bienes expropiados, es decir, en otras palabras, en qué tiempo ha de considerarse el valor en plaza del bien sujeto a expropiación. A este efecto es necesario considerar los distintos momentos del proceso expropiatorio:

4.- *DESVALORIZACIÓN DE LA MONEDA*. Se ha señalado en su oportunidad que la indemnización debe ser justa y en consecuencia debe producir una reparación integral de los perjuicios sufridos por el expropiado. El expropiado no debe experimentar ni una pérdida ni un incremento de su patrimonio.

En un país como el nuestro, donde experimenta variaciones el poder adquisitivo de la moneda, esta circunstancia debe tomarse en cuenta a los afectados de la indemnización.

"La doctrina estudia el problema de la devaluación, haciendo la clásica diferencia entre la obligación dinerada y obligación de valor, estableciendo que cuando se tratará de esta última correspondería tener en cuenta la depreciación del valor de la moneda, mientras que tratándose de la primera no sería necesario considerar esta situación".⁸⁵

5.- *CARACTERES DE LA INDEMNIZACIÓN*. La doctrina enseña que los caracteres de la indemnización pueden ser extrínsecos o formales e intrínsecos. En cuanto a los caracteres extrínsecos de la indemnización, serían los siguientes:

l) Debe ser mediante la expropiación. La Constitución Nacional y la Ley de Expropiación establecen que la indemnización debe ser mediante la expropiación dando así al interesado una garantía contra los retardos de la administración. En la realidad, sin embargo no ocurre así, ya que el particular desposeído de su bien recibe solamente del importe del mismo fijado para el

⁸⁵ Vid. Spota, A.G.: "Apreciación y desvalorización monetaria en las deudas del valor. El supuesto expropiatorio", en *Jurisprudencia Argentina*, 1967; citado por el autor Ma. Diez, Manuel. En su obra de *Derecho Administrativo*, Tomo IV, Ed. Plus Ultra; Buenos Aires 1975.

pago de dicha indemnización se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Sin embargo, la Ley de Expropiación, siguiendo estas ideas, establece que cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al Juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso de discordia. Después de que los peritos y el tercero, en su caso, rindan su dictamen el Juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa ningún recurso, debiendo procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el Juez.

Por lo que el Dr. Arellano García define a la prueba pericial como lo propio del perito; es decir, lo referente al perito. Por tanto, la prueba pericial es la que esta basada en la intervención de peritos. A su vez, perito es la persona física versada en una ciencia o arte.

La posesión de conocimientos específicos que no todo mundo posee es lo que le da a un sujeto el carácter de perito.⁸⁶

El procesalista extranjero Kisch⁸⁷ asevera que los peritos son terceras personas que poseen conocimientos especiales de una ciencia, arte, industria o de cualquier otra rama de la actividad humana, los cuales le permiten auxiliar al Juez en la investigación de los hechos.

Es de utilidad el concepto que antecede, en atención a que, nos ha precisado lo siguiente:

⁸⁶ Arellano García, Carlos. Derecho Procesal Civil Cuarta Edición. Ed. Porrúa, S. A., México 1997, pág. 339.

⁸⁷ Kisch. Citado por Arellano García en su obra Derecho Procesal Civil Cuarta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1997, págs. 339-440.

a) Los peritos son terceras personas. Ello significa que aunque las partes tuvieran conocimientos especiales, por su condición de interesados y parciales en el proceso, no podrían fungir como peritos;

b) El carácter de peritos lo adquieren los sujetos por sus conocimientos especiales en una ciencia, arte, industria o de cualquier otra rama de la actividad humana. Es muy acertado, para evitar incurrir en omisiones hacer una tan amplia referencia al sector en que se poseen conocimientos especiales y es muy amplio decir cualquier otra rama de la actividad humana;

c) El objetivo de la intervención de peritos es auxiliar al Juez en la investigación de los hechos. Ello quiere decir que el perito desempeña el papel de auxiliar de la administración de justicia y además significa que ese papel lo desarrolla para la investigación de los hechos.

En una forma muy lisa y llana pero, a la vez, profunda, el maestro José Becerra Bautista precisa que los peritos son las personas que auxilian al Juez con sus conocimientos científicos, artísticos o técnicos en la investigación de los hechos controvertidos.⁸⁸

En este breve concepto se incluyen varios elementos de importancia para determinar el concepto de perito:

a) Se indica el objetivo de la pericia que es auxiliar al Juez con conocimientos;

⁸⁸ Berrera Bautista, José. El Proceso Civil en México. Décima Quinta Edición. Ed. Porrúa, S.A., México 1996, págs. 131-132.

b) Se determina que esos conocimientos son científicos, artísticos o técnicos;

c) La intervención de los peritos está vinculada con la investigación de los hechos controvertidos.

Perito. Persona entendida en alguna ciencia o arte que puede ilustrar al Juez o tribunal acerca de los diferentes aspectos de una realidad concreta, para cuyo examen se requiere conocimientos especiales en mayor grado que los que entran en el caudal de una cultura general media. El perito puede ser titulado o práctico.

El perito esta sujeto en nuestro derecho a los siguientes principios:

1. Debe prepararse relacionando con los puntos controvertidos y haciendo saber la materia sobre la cual ha de versar;

2. Cada parte deberá nombrar un perito, a no ser que las dos se pongan de acuerdo en el nombramiento de uno solo;

3. Los nombramientos han de hacerse dentro del tercer día, y en caso contrario el Juez hará la designación de peritos, en rebeldía de la parte;

4. Solo pueden ser peritos las personas que tengan titulo oficial en el arte o en la ciencia relativos a la prueba cuando éstos estén reglamentados. Si no lo están o estándolo no hubiere peritos con titulo, en el lugar del juicio podrán ser designadas cualesquiera personas entendidas en la materia de que se trate;

5. El perito tercero en discordia deberá ser nombrado por el Juez, haciendo la designación correspondiente de la lista de peritos que forman el Tribunal Superior anualmente;

6. Para que tenga certificativo la prueba, el Juez señalará lugar, día y hora determinados, pero los peritos no están obligados a rendir en ella su dictamen, si no que pueden pedir un plazo prudente para hacerlo;

7. El perito que nombra el Juez puede ser recusado dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de su nombramiento, cuando concurren algunas de estas causas: consanguinidad dentro del cuarto grado respecto de los litigantes; interés directo en el pleito; ser socio, inquilino, arrendador o amigo íntimo de alguna de las partes;

El perito nombrado por el Juez puede ser recusado. Por tanto, no sólo el perito tercero en discordia, sino cualquiera de los peritos nombrados en substitución de los designados por las partes. Se trata de una garantía para las partes afectadas.

8. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que lo nombre y los del tercero en discordia por las dos partes.

Después de este recorrido doctrinal se considera que el perito es una persona física. Hoy por hoy, en el mundo de los negocios y de la actividad productiva ya existen bufetes o instituciones especializadas en el asesoramiento y la consulta que cuenta con equipo de especialistas en una rama de la ciencia o de la técnica y que dictaminan a pedido de los interesados.

Es de hacer notar que el perito es un sujeto que no se identifica personalmente con las partes. Una de las partes puede tener conocimientos periciales o ambas, así como también el Juez pero, el perito es una persona

que no se identifica con ninguna de las partes ni con el Juez. Se trata de una persona distinta que viene a juicio, no para controvertir sus intereses, sino para prestar una labor que coadyuva con la dicción del derecho.

Queda demostrado entonces el propósito perseguido por la Carta Magna y por la Ley de que la indemnización mediante la desposesión no se cumpla, como lo establece el precepto constitucional en su artículo 27.

II) Debe ser pagada en dinero. La indemnización ha de pagarse en dinero y éste será la medida de la equivalencia entre el quantum de la indemnización y el valor del daño causado. La estimación de valores debe ser basada en dinero, como denominador común de aquéllos. La obligación del expropiante es de dar y, dentro del ámbito de los valores, la forma exclusiva de satisfacer el derecho a la indemnización es la de la contraprestación en moneda corriente. De allí que esa obligación de dar sólo puede ser cumplida pecuniariamente. En resumen: La indemnización debe pagarse en dinero, salvo que el expropiante y el expropiado consientan en la sustitución del dinero por otras prestaciones.

III) La indemnización debe ser íntegra. La indemnización debe comprender no solamente el pago del valor del bien sino también los perjuicios que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación.

La indemnización no debe tributar impuesto a los réditos ni demergerencia porque no constituyen materia imponible al no ser causa de lucro ni implicar beneficios de alguna actividad:

En cuanto a los caracteres intrínsecos de la indemnización, son que debe ser sujeta y que debe ser única:

1) Indemnización justa.- La Constitución nada dice al respecto. Habla solamente de mediante indemnización. Tampoco establece la Ley que la indemnización debe ser justa, pero si se tiene en cuenta que la expropiación significa la transformación de un derecho real en un derecho de crédito, es incuestionable que la indemnización debe mantener incólume el patrimonio del expropiado.

La doctrina ha enseñado que los conceptos de indemnización justa y de equivalencia patrimonial no deben salirse de los límites de una interpretación objetiva. Las indemnizaciones no deben regularse en razón de móviles eminentemente personalistas.

2) La indemnización debe ser única. La doctrina enseña que es un carácter importantísimo de la expropiación su unicidad.

La indemnización es siempre única, aunque puedan coexistir con el propietario del inmueble otros titulares del derecho sobre el mismo. En realidad, el principio de la unicidad en materia de indemnización es preferible al de la diversidad, no solamente en virtud de la economía del proceso al limitar la intervención de terceros, con las consiguientes dilaciones procesales, sino porque el expropiante puede conocer desde la iniciación del juicio el total de las pretensiones del expropiado.

Propuesta: Que se adicione en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política, para quedar como sigue:

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante una indemnización, al momento de tomar posesión del bien expropiado.

CONCLUSIONES.

1.- De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 790 del Código Civil para el Distrito Federal, poseer alguna cosa significa ejercer sobre ella un poder de hecho; luego, para ser poseedor se requiere una manifestación de la que se deduzca que se dispone, se disfruta y se goza de la cosa, o, en un sentido más restringido, la posibilidad constante de esa ocupación o aprehensión, esto es, el hecho de poderla aprehender, ocupar o hacerla servir, según su clase y su destino, siempre que la persona quiera.

2.- La exigencia del Código Civil para el Distrito Federal que contiene disposición iguales, de poseer en concepto de propietario para poder adquirir por prescripción, comprende no sólo los casos de buena fe, sino también en caso de la posesión de mala fe, por lo que no basta la simple intención de poseer como dueño, sino que es necesario probar la ejecución de actos o hechos, susceptibles de ser apreciados por los sentidos, que de manera indiscutible y objetiva demuestren que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella y la disfruta para sí, como dueño en sentido económico, aún cuando carezca de un título legítimo, frente a todo el mundo, y siempre que haya comenzado a poseer en virtud de una causa diversa de la que origina la posesión derivada.

3.- La Expropiación. Es el acto administrativo que presupone la facultad o atribución legal de la autoridad administrativa para emitirlo, propio de un régimen de Estado de derecho. En nuestro medio jurídico se reviste a ese acto de derecho, aunque de carácter de individual. El decreto de expropiación será siempre un acto de la administración de índole concreta e individual.

4.- En la figura jurídica de la Expropiación únicamente existe la voluntad del Estado para apropiarse de los bienes de los particulares, con la condición exclusiva de agotar las formalidades esenciales, esto es, una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Constitucionalmente la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública. Como utilidad pública debemos entender como las causas que corresponden al Estado satisfacer a favor de la colectividad.

La indemnización, es la suma de dinero que el Estado cubre a un particular llamese propietario o poseedor, por los daños ocasionados en su propiedad por un procedimiento de expropiación.

5.- Si el Ejecutivo Federal, en ejecución del acuerdo dictado por una Secretaría de Estado o departamento administrativo, decretara la expropiación por causa de utilidad pública de un bien y trata de privar de este último a su poseedor, sin que se haya oído ni citado en el procedimiento correspondiente, tal acto es violatorio de los artículos 14, 16 y 27 de nuestra Constitución, por no haber dejado que el poseedor sea oído en defensa en el procedimiento respectivo.

6.- Cuando el Estado realiza una expropiación tiene la obligación de cubrir la indemnización respectiva por el predio afectado, como lo establece el párrafo segundo del artículo 27 de Nuestra Carta Magna, que manifiesta que las expropiaciones sólo se harán "**mediante**" indemnización; sin embargo el artículo 27 de la Constitución Política de 1857, establecía que era menester y obligatorio pagar, por parte de la autoridad que realizo la expropiación "**previa**"

indemnización, esto es, que la indemnización debe ser pagadera previa a la misma expropiación.

Por lo anteriormente señalado en opinión sería improcedente desprender la legalidad del artículo 27 en lo concerniente a la indemnización toda vez que el citado ordenamiento no señala un plazo específico para que la autoridad expropiante pueda realizar la erogación correspondiente por concepto de la indemnización, por lo que sería conveniente se modifique para quedar como lo disponía la Constitución Política de 1857.

“Las indemnizaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y previa indemnización”.

7.- La utilidad pública es el medio que tiene el Estado para poder apropiarse de los bienes de los particulares, con la condición exclusiva de satisfacer las necesidades de la sociedad.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establece un concepto objetivo de lo que se debe de entender por causa de utilidad pública; solo se citan casos concretos, pero la regla general es, que las legislaturas son competentes para fijar en las leyes secundarias en las que se citan los actos administrativos que se deben de entender como de utilidad pública para poder realizar una expropiación.

8.- Por lo que respecta al precio que se fijara como indemnización del bien expropiado se realiza de acuerdo al valor “comercial” que se fije en las oficinas catastrales o recaudadoras; por lo que se considera que debería realizar al momento que el poseedor es privado de sus bienes, dando así a esté

la posibilidad de recuperar parte de su patrimonio por los daños y perjuicios causados por dicha expropiación.

De lo anterior se desprende que se deberá tener en consideración el momento en el que se deba fijar el valor del bien, teniendo en cuenta que en un país como él nuestro donde se sufren variaciones constantes en el poder adquisitivo de la moneda.

9.- La Ley de Expropiación en su artículo 20 cita el plazo que tiene la Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal que tramitó el expediente de expropiación para cubrir el pago de la indemnización, señalando que el citado pago deberá realizarse dentro del término de un año tiempo que se considera bastante amplio para efectuar dicho pago por lo que sería conveniente que la multicitada indemnización deberá pagarse al momento de tomar posesión del bien expropiado en virtud de que la autoridad expropiante en su oportunidad realizó los estudios necesarios para llevar a cabo dicha expropiación.

10.- La Expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado priva de un bien mueble o inmueble a un poseedor por existir una causa de utilidad pública y mediante una justa indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

Expropiación. Sólo el Propietario puede pedir su revocación.

El afectado tratándose de una expropiación lo es el propietario del bien expropiado y no su **poseedor**, por lo que dicho propietario es el único que

puede interponer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. de la Ley de Expropiación, contra la declaratoria correspondiente.

11.- Sin embargo se puede apreciar que las leyes secundarias señalan plazos para que el Estado realice posteriormente sus obligaciones, se hace la referencia del artículo 20 de la Ley de Expropiación, que concede dentro del plazo de un año para el pago de la indemnización, plazo que no se contempla en lo dispuesto por el artículo 27 de nuestra Constitución General de la República.

12.- Respecto al plazo señalado en el artículo 9o., de la Ley de Expropiación, el Propietario afectado **-Poseedor-** podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente la reversión de su inmueble, cuando aquélla no cumpla con su programa que motivo dicha expropiación o se le diera un uso distinto al previsto. Por lo que considero que el término de cinco años es muy amplio para que la citada autoridad realice su objetivo; así como que también para que el afectado **-Poseedor-** pueda solicitar se le revierta su propiedad.

Asimismo, cabría señalar que el Estado al llevar a cabo una expropiación debe de cumplir con su objeto toda vez que éste ya realizó los estudios previos para cumplir satisfactoriamente una obra de utilidad pública la cual deberá satisfacer a la sociedad. De este modo se considera que el Estado cuenta con los recursos necesarios para realizar la erogación correspondiente, por lo que se sugiere se reforme el citado artículo al plazo de dos años, término que el Estado impone en algunos de sus decretos cuando no es utilizado el inmueble o si habiéndolo hecho, le dieran un uso distinto al previsto.

13.- Del análisis realizado a la actual legislación de expropiación, no se desprende que el pago de la indemnización ha que haya lugar, invariablemente deba hacerse en favor del propietario y no ha su poseedor.

Tomando en cuenta lo anterior, en el presente trabajo se propondría considerar el derecho que tendría el poseedor de bienes expropiados por parte del gobierno federal, a ser indemnizado.

BIBLIOGRAFIA.

Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

Aguilar Carbajal, Leopoldo. "Segundo Curso de Derecho Civil". Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.

Arellano García, Carlos. "Derecho Procesal Civil". Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.

Baena Paz, Guillermina Ma. Eugenia. "Manual Para Elaborar Trabajos de Investigación Documental". Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, 1993.

Becerra Bautista, José. "El Proceso Civil en México". Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

Bejarano Sánchez, Manuel. "Obligaciones Civiles". Cuarta Edición, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1997.

Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

De Ibarrola, Antonio. "Cosas y Sucesiones". Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

De Pina, Rafael. "Elementos del Derecho Civil Mexicano". Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. "Derecho Civil". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Trigésima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

Fernández del Castillo, German. "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual". Compañía Editora de Revistas, S.A., México, 1939.

Floris Margadant's, Guillermo. "El Derecho Privado Romano". Vigésima Primera Edición, Editorial Esfinge, S.A. de C.V., México, 1995.

Galindo Camacho, Miguel. "Derecho Administrativo". Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

García de Enterría, Eduardo. "Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

García Lemus, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

María Diez, Manuel. "Derecho Administrativo, Tomo IV". Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1975.

Martínez Morales, Rafael I. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Editorial Harla, S.A. de C.V., México 1994.

Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano". Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1997.

Peniche López, Edgardo. "Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil". Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

Pérez de León E, Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo". Decimaquinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

Rojina Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil Mexicano". Tomo II, Vigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

_____ "Derecho Administrativo". Segundo Curso, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 1808-1987, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.
Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994.

- Ley de Expropiación.
Diario Oficial de la Federación del miércoles 25 de noviembre de 1936.
Diario Oficial de la Federación del viernes 30 de diciembre de 1949.
Diario Oficial de la Federación del miércoles 22 de diciembre de 1993.

- Ley Agraria.
Diario Oficial de la Federación del miércoles 26 de febrero de 1992.
Diario Oficial de la Federación del viernes 9 de julio de 1993.

- Ley de Aguas Nacionales.
Diario Oficial de la Federación del martes 1 de diciembre de 1992.

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

- Ley General de Asentamientos Humanos.
Diario Oficial de la Federación del miércoles 21 de julio de 1993.
Diario Oficial de la Federación del viernes 5 de agosto de 1994.

- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
Diario Oficial de la Federación del miércoles 22 de diciembre de 1993.

- Ley de Aeropuertos.
Diario Oficial de la Federación del viernes 22 de diciembre de 1995.

- Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

- Ley General de Bienes Nacionales.
Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

OTRAS FUENTES.

De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editado por Editorial Porrúa, S.A., y la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989.

Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española de la Real Academia Española. Editorial Espasa - Calpe, S.A., Madrid, 1989.