

317
2 ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10
DE LA LEY DE EXPROPIACION.
(REFORMA DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993)**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ESTHER SALCEDO SANDOVAL**

**ASESOR DE TESIS:
LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1999

02752-01

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

GRATITUD:

DEBEMOS A LOS QUE NOS HAN DADO LOS MEDIOS
DE INSTRUIRNOS, LA MISMA GRATITUD QUE
DEBEMOS A LOS QUE NOS HAN DADO LA VIDA.

F.DER. GROSSE.

A MIS PADRES+ QUE ME INCULCARON CAMINAR
POR LA VIDA CON HONRADEZ Y RESPETO.

A MIS HERMANOS:

JULIANA+

HERIBERTHA

FELIPE

TOMAS

JORGE

A LA LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA, ASESORA
A QUIEN DEBO LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO -
DE TESIS, CON QUIEN ESTARE ETERNAMENTE AGRADECIDA.

A LA LIC. ALMA ROSA SANCHEZ BEJAR CON ADMIRACION Y
RESPECTO, POR TODO EL APOYO INCONDICIONAL QUE ME --
BRINDO DESDE LA SALIDA DE LAS AULAS UNIVERSITARIAS,
PARA APRENDER AMAR LA DIFICIL Y MARAVILLOSA CARRERA
DE DERECHO.

CON CARIÑO Y RESPETO A MI AMIGA Y COMPAÑERA:

GEORGINA TEPOZ MARTINEZ

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10 DE LA LEY
DE EXPROPIACION. (REFORMA DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993)

I N D I C E

	Pág.
I N T R O D U C C I O N	I
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO	
1.-EPOCA COLONIAL.....	2
2.-CONSTITUCION DE 1857.....	5
3.-CONSTITUCION DE 1917.....	13
CAPITULO SEGUNDO	
LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA	
1.-CONCEPTO DE EXPROPIACION.....	19
2.-FUNDAMENTO JURIDICO DE LA EXPROPIACION.....	26
3.-CAUSAS DE LA EXPROPIACION	
a) UTILIDAD SOCIAL.....	31
b) UTILIDAD NACIONAL.....	35
c) UTILIDAD PUBLICA.....	36
4.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION.....	42
5.-RECURSOS ADMINISTRATIVOS	
a) REVOCACION.....	56
b) REVERSION.....	57

CAPITULO TERCERO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10

LA LEY DE EXPROPIACION

1.-ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	63
2.-LEY DE EXPROPIACION.....	71
3.-REFORMAS DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993.....	78
4.-LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10 DE LA LEY DE EXPROPIACION.....	86
CONCLUSIONES.....	
BIBLIOGRAFIA.....	
LEGISLACION.....	
OTRAS FUENTES.....	

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

En lo personal considero que el estudiante que pasó por las aulas universitarias y dedicó una parte de su vida en ellas para formar una carrera, ha contraído una responsabilidad para con la sociedad y consigo mismo, que no termina al recibir su certificado o título profesional de licenciatura, sino todo lo contrario pues se inicia una nueva etapa en la que su función primordial es estudiar más y tratar de perfeccionarse para obtener una cultura amplia y servir mejor a la comunidad.

Fue para mí un reto el decidir el tema que posteriormente desarrollo y que denomine: "LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10 DE LA LEY DE EXPROPIACION", motivada por la reforma que sufrió esta ley el 22 de diciembre de 1993. El cambio que se dió en la base para pagar la indemnización en la expropiación, que el Gobierno Federal o del Distrito Federal según corresponda su competencia, deben realizar al expropiado. Sin olvidar que gran número de obras públicas no serian posibles sin la expropiación, ante la negativa del particular para vender, ceder, donar, etc., al Estado su propiedad, y este sólo lo hará cuando exista una causa de utilidad de pública y mediante indemnización. La autoridad expropiante debe fundar y motivar el decreto expropiatorio que la determina, pues en la mayoría de los casos es el único patrimonio con el que cuenta, así entonces la indemnización que reciba el gobernado debe ser justa y conforme a la ley.

Se analiza en éste trabajo las reformas de 1993 en el capítulo Tercero, punto 4 donde trataré de demostrar que la reforma al artículo 10 de la Ley de Expropiación es inconstitucional, -- porque recoge en sus líneas una base distinta a la marcada en el artículo 27 Constitucional, para el pago de la indemnización en la expropiación.

Asimismo, se contempla tanto aspectos históricos de la expropiación en México como las causas por las cuales se da, así también el procedimiento administrativo a seguir, los recursos que se interponen en su contra y el fundamento jurídico que tiene esta figura .

Espero que este sencillo trabajo sea considerado así y tratado con benevolencia, sabiendo las carencias naturales de conocimiento y experiencia de parte de la egresada de esta Universidad, pero que tiene la mejor intención, esfuerzo y enjundia de alguien que trató de hacerlo de la mejor manera posible dentro de sus limitaciones.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

1.- EPOCA COLONIAL.

2.- CONSTITUCION DE 1857.

3.- CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

1.-EPOCA COLONIAL.

Después del descubrimiento del Continente Americano, la Corona española conquistó en 1521, la Nueva España y fueron aplicadas a éste nuevo territorio las leyes que estaban en vigor en España, así tenemos que los antecedentes de la expropiación por causa de utilidad pública en la Epoca Colonial se encuentran en las Siete Partidas, las Ordenanzas Mineras de Felipe II y las Reales ordenes de Carlos III.

La ley de las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, debe su nombre al número de libros que la componen y datan del año de 1263, donde se encuentra claramente regulada la expropiación. Leyes que estipularon 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. Pero el poder supremo debía respetar los derechos adquiridos y no

podía atentar contra ellos, sino cuando hubiera una justa causa - e indemnizando al particular afectado.

La Ley Segunda, título I, Partida II señalaba entre otras cosas, que cuando el emperador quisiera tomar alguna tierra o cosa y siendo él dueño de todo lo que existía en el imperio, no podía tomar los bienes de sus súbditos sin su consentimiento, si no -- fuese por disposición de la ley. Pero si se viera obligado debía dar a cambio lo que valía dicho bien o si fuera necesario lo que dictaminaran los "buenos hombres" (peritos).

Asimismo, la Ley XXXI, del título XVIII de la Partida III, - dice textualmente:

"Contra derecho natural non deue dar privilegio ni carta emperador nin re, ni otro señor E si la diera, non deue valer, e contra derecho natural sería, si diesen por privilegio las cosas de un hombre a otro, non auiedo fecho cosa, porque las deuese perder aquel cuyas eran. Fueras ende si el rey los ouiese menester facer dellas, o en -- ellas algunas heredad en que ouiesen a facer castillo o torre o puente o alguna otra cosa semejante destas que tomase a pro, o amparamiento de todos o de algún lugar señaladamente. Pero esto deuen facer en una destas dos maneras: dándole cambio por ello primeramente según que valiere."(1)

(1) ACOSTA Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1993, pág. 575.

Para el año de 1563 el Rey Felipe II, expidió las Ordenanzas Mineras que estableció, que la propiedad de las Minas eran de la Corona, estas ordenanzas estuvieron en vigor en España y sus colonias durante doscientos veinte años.

Igual criterio siguió el Rey Carlos III, al expedir el 22 de mayo de 1783 las Reales Ordenes al reiterar, que la Corona Española es propietaria de las Minas, así por su natural origen y los particulares podían aprovecharlas mediante prevenciones que dictaran las leyes para su adquisición.

En los tres primeros artículos de las Reales Ordenes se estipula, que las minas son propiedad de la Corona las que se adquirirían en propiedad para después venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, etc., y las adquiriera otras personas en los mismos términos en que se venían poseyendo. Para explotar dichas minas se otorgaban concesiones para extraer "los jugos de la tierra", siempre y cuando se cumplieran los requisitos de: contribuir a la real hacienda entre el 10% y 20% de regalías y cumplir con los requisitos de la concesión otorgada, la cual se perdía por violación a las obligaciones impuestas relacionadas con la explotación de las minas, conservación del yacimiento y con la seguridad de los trabajadores, entre otras.(2)

(2) ALEMAN VALDEZ, Miguel. La verdad del Petróleo en México, Ed. Grijalbo, 2ªed., México, 1977, pág. 15 y 16.

2.-CONSTITUCION DE 1857.

Al concluir los tres siglos de dominación española, la Nueva España vive intensos combates internos a fin de crear un régimen de gobierno propio. Es durante el siglo XIX que se crean tanto disposiciones Constitucionales como Secundarias, que regulan la expropiación, como las siguientes: Constitución de 1814; Constitución de 1824; las Siete Leyes Constitucionales; las Bases Orgánicas; la Constitución de 1857; y como secundarias el Decreto del 7 de julio de 1853; Decreto del 10 de abril de 1865; Decreto (ley de expropiación) de 31 de mayo de 1882; Decreto de 3 de junio de 1901, Decreto de 10 de noviembre de 1905.

José María Morelos y Pavón convoca en 1813 a un Congreso en Chilpancingo, Guerrero para crear una Constitución que rija al México Independiente y no es sino hasta el 22 de octubre de 1814, que en Apatzingan se dió la Primera Constitución bajo el Título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", que no tuvo vigencia práctica, pero en su Capítulo V, De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, dispone en su artículo 35 fracción V, que nadie puede ser privado de la menor porción de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, y en ese caso tiene derecho a una justa compensación. Es decir, se protege la propiedad del individuo y ésta sólo puede perderse cuando así lo exija la pública necesidad y obteniendo una justa compensación.

Una vez consumada la Independencia de México, era necesario dar a los habitantes del país garantías de propiedad territorial y en la Constitución de 1824, Sección Cuarta, De las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades, se establece - en el artículo 12 fracción III: Se prohíbe al Presidente de la - República ocupar la propiedad particular de individuo, corpora--ción, así como turbar su posesión, uso o aprovechamiento de ella, pero si fuera necesario ocuparla por existir conocida utilidad - general debía obtener previamente la autorización del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando al afectado, a juicio de "hombres buenos" elegidos por el particular y el go--bierno.

En el año de 1836 se dictaron las Siete Leyes Constitucio--nales, que regulan la propiedad en su artículo 2º fracción III, que textualmente dice:

"Son derechos del mexicano: No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en to--do ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la priva--ción, si la tal circunstancia fuere calificada por el --Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno, y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea --individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según

"las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la capital, y - en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo."

La Cuarta Ley Constitucional establece en el artículo 18 -- fracción III, que no puede el Presidente de la República, ocupar la propiedad de ninguna corporación ni persona, sólomente en los casos y con los requisitos detallados en el párrafo tercero del artículo segundo anteriormente citados. Se vuelve a reiterar en esta ley los principios consagrados en la Constitución de 1824.

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, presidieron el período más violento de la historia de México, como lo fue la -- guerra con Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Bases promulgadas por el Presidente Antonio López de Santa Anna, en el capítulo II, de los habitantes de la República, se establece en el artículo -- noveno fracción XIII, que es derecho de los habitantes de la República que su propiedad es inviolable, ya sea que pertenezca a particular o corporación, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponde según las leyes, ya consista en acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. La expropiación se hará previa indemnización, según lo disponga la ley secundaria. Es en esta ley que se determina que la indemnización sea previa a la expropiación, precepto que más tarde lo

recogería la Constitución de 1857.

Así el artículo 27 de la Constitución de 1857 dice textualmente:

"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 o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u 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 u objeto de la institución."(3)

Se eleva a rango constitucional que la expropiación que realice el Estado, debe ser por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a la ley secundaria que determine qué autoridad deba hacer la expropiación.

Este artículo se reformó por el artículo tercero de las reformas del 25 de septiembre de 1873, en cuanto a que ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales im-

(3) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. Ed. Porrúa, 20ª ed., México, 1997, pág. 610.

puestos sobre éstos, con la única excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

Además de las anteriores disposiciones constitucionales que regularon la expropiación en el siglo pasado, se dictaron disposiciones secundarias como las siguientes: el Decreto del 7 de julio de 1853, Decreto del 10 de abril de 1865, Decreto (ley de expropiación) de 31 de mayo de 1882, Decreto de 3 de junio de 1901, Decreto de 10 de noviembre de 1910.

Bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna se expidió - el 7 de julio de 1853, el Decreto o Ley de Expropiación por causa de utilidad pública (4), formado por 81 artículos donde se -- establece el procedimiento que debe seguir toda expropiación, además declaró inviolable la propiedad y exigió el cumplimiento - de los siguientes requisitos:

"Artículo 3.-La ley o decreto del Supremo Gobierno que autorice los trabajos u obras de utilidad común para los que se requiere la expropiación. II.-La designación especial - hecha por la autoridad administrativa de las propiedades - particulares a las que debe aplicarse la expropiación. III.

(4) DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María, compiladores de: Colección completa de las Disposiciones Legislativas, Imprenta y Litografía de Eduardo Dublan y Comp., México, 1887, t. VI, págs. 587-593.

"La declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial. IV.-La indemnización previa a la ocupación de la propiedad. Debe formarse un expediente administrativo y -- ocurrirse a la autoridad judicial, por intermediación del Ministro de Fomento, para que resuelva si es de declararse o no la expropiación."

Asimismo, en el título I de esta ley estipula, que sólo con autorización del Supremo Gobierno se podrá ejecutar las grandes obras públicas de utilidad común, formándose el expediente respectivo. El título II, establece que la declaración judicial de expropiación la hará la Suprema Corte, siempre y cuando se hayan cumplido las formalidades establecidas en la ley. El título IV, en su artículo 58 dispone, que la indemnización designada por -- los peritos será entregada a los interesados antes de tomar posesión de las propiedades. Por último, el título VI, establece las disposiciones diversas y excepcionales.

El Emperador Maximiliano de Hasburgo gobierno México por corto tiempo, dentro del cual se dictó un estatuto provisional que él denominó: "Estatuto Imperial" del 10 de abril de 1865, donde en el título XV, De las garantías individuales, artículo 68 establece:

"La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que --

"disponen las leyes".(5)

Una vez derrocado el Imperio de Maximiliano, se otorgaron - en la República varias concesiones a empresas particulares para la explotación de servicios públicos, dictándose el Decreto o Ley de expropiación del 31 de mayo de 1882, donde se autoriza al Ayuntamiento de la ciudad para hacer expropiaciones de aguas potables, éste decreto consta de dos artículos. El primero señala, en tanto se expida la ley orgánica del Artículo 27 Constitucional, se autoriza al Ayuntamiento de la Ciudad de México llevar a cabo expropiaciones de aguas potables, así como de los edificios que --- sean necesarios para el alineamiento de calles, sujetándose a las bases acordadas en la ley del 13 de septiembre de 1880 (concesión otorgada para la construcción de líneas de ferrocarril, de México al Oceano Páccifico, puerto de Manzanillo). En el artículo segundo, se determina que bajo las mismas bases el Ejecutivo Federal podrá expropiar a los particulares sus propiedades, terrenos, edificios, - materiales y aguas necesarias para la construcción de caminos, canales, ferrocarriles, telégrafos, rectificaciones de ríos, fortificaciones, aduanas, muelles, diques, faros, almacenes y demás obras de pú**blica** utilidad que haga la administración, siempre y cuando los - terrenos, materiales, edificios y aguas no esten destinadas a otra obra de utilidad pública.

(5) Tribunal Supremo, Primera Sala. Colección de Leyes y Decretos del Imperio 1865, Imprenta Andrade y Escalante, México, 1865, t. I, pág. 12.

El 12 de junio de 1883, se expidió la ley que hizo extensiva a las municipalidades del Distrito Federal, la facultad concedida al Ayuntamiento de la Capital por el artículo primero de la ley de 1882.

El 3 de junio de 1901, se expidió un Decreto para adicionar la ley antes mencionada, estableciéndose en su artículo octavo, que el Ejecutivo Federal y el Ayuntamiento de la Ciudad de México también disfrutaran de las facultades que en materia de expropiación les confiere la multicitada ley, adicionándose en los siguientes términos:

"...II.-Podrán ser objeto de expropiación en su totalidad, - las fincas cuyo solar se destine, bien sea todo o en parte, a la formación de plazas, parques, jardines o en general, a las obras de utilidad pública que se trate de ejecutar.III.- Será nulo y de ningún valor, todo contrato de venta, donación, arrendamiento, hipoteca, constitución que restrinja o altere los derechos de los propietarios o causahabientes sobre los inmuebles sujetos a expropiación, cuando dichos contratos se celebren después de la fecha en que el Diario Oficial de Gobierno haya publicado la iniciativa de la ley por la que el Presidente de la República solicita de las Cámaras la autorización correspondiente, o después de la fecha de que el mismo Diario publique las disposiciones bien sea del Poder Legislativo o de las Autoridades Administrativas, en su caso, que prevengan la ejecución de las obras de utilidad pública que

"diere lugar cuando el contrato se haga con la aprobación del Ejecutivo de la Unión o de la autoridad municipal en su caso, ni tampoco cuando hubieren transcurrido seis meses desde la publicación a que se refiere el propio inciso, sin que haya - iniciado el juicio de la expropiación correspondiente.V.- Los procedimientos de expropiación se sujetaran a lo que previe-- nen los artículos relativos del Código de Procedimientos Federales, y al efecto, se tendrá por declarada y fundada administrativamente la expropiación con la publicación de que habla en los incisos anteriores."

Posteriormente fué publicado el Decreto de 3 de noviembre - de 1905, donde se faculta al Ejecutivo de la Unión a decretar y llevar a cabo la expropiación por causa de utilidad pública de - aguas potables y terrenos, que sean necesarios para los servicios municipales en los territorios federales y tendrá a este respec-- to las mismas facultades, que le conceden las leyes sobre expropia-- ción de bienes destinados al servicio de la Federación.

3.-CONSTITUCION DE 1917.

Las condiciones sociales, políticas y económicas que impera-- ban en el país a finales del siglo pasado y principios del pre-- sente, originan el estallamiento de la revolución mexicana en -- 1910, que se prolonga por varios años. En 1916 el Presidente Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente, que se --

instala en la ciudad de Querétaro, para crear una nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917 y que rige en la actualidad.

Constitución con un fuerte contenido social, donde además - de proteger la propiedad particular del gobernado protege el interés público, razón por la que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En el artículo 27, se establece los principios generales y procesales de la expropiación, textualmente dicen:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad, 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 del valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular a la fecha de la asignación del valor

"fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."(6)

Estas disposiciones no han sufrido modificación alguna desde su promulgación, no obstante las múltiples reformas que han tenido éste artículo en sus demás fracciones.

Para el maestro JUAN BOTELLA ASENSI, el artículo 27 es un programa completo de la reforma agraria, pues habla de la expropiación de las tierras y de las aguas, del fraccionamiento de los latifundios , del desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con las tierras y otras que le sean indispensables, entre otras cosas.(7)

En esta Constitución sí se señala qué autoridades son las que intervienen en la expropiación, la de 1857 no las señalaba dejando a la ley ordinaria que las determinará.

(6) CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. Diario de Debates, ed. facimil, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, t. II, págs. 1087-1111.

(7) BOTELLA Asensí, Juan. La Expropiación en el Derecho Mexicano, Ed. Moderna, México, 1941, pág. 33.

Entre las leyes secundarias vigentes que regulan la expropiación, se encuentra el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal en sus artículos 828, fracción VII, 833, 834, y 836, disponen que el -- Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares, imponiendo restricciones, de no poder vender o gravar so pena de castigarse conforme al Código Penal, así como que la autoridad puede, mediante indemnización ocupar la propiedad - particular, deteriorarla e inclusive destruirla.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artícu-- los 521 a 529, establece el procedimiento para pagar la indemnización en la expropiación en materia federal.

La Ley de Expropiación Federal vigente del 23 de noviembre de 1936, publicada el 25 en el Diario Oficial de la Federación, es de carácter Federal y Local para el Distrito Federal, de acuerdo con su competencia respectiva, reformada en tres ocasiones, -- en los años de 1949, 1993 y 1997.

Además de las disposiciones constitucionales y secundarias citadas, existen disposiciones especiales que regulan la propiedad de las tierras, aguas, bosques que conforman el territorio nacional, reglamentarias del artículo 27 Constitucional que suman más de treinta en la actualidad. Por ejemplo en materia de aguas, minería, petróleo, vías de comunicación, asentamientos -

humanos etc., en las que se prevé la necesidad de expropiar a -
los particulares su propiedad en beneficio de la colectividad.

Por último, todos los Estados de la Federación expidieron -
su propia Ley de Expropiación teniendo de base la Constitución -
Federal y en algunas la ha superado como por ejemplo, concendiendo
la garantía de audiencia al expropiado, estableciendo el valor
comercial como base para el pago de la indemnización, entre otras
cosas.

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

- 1.- CONCEPTO DE EXPROPIACION.
- 2.- FUNDAMENTO JURIDICO DE LA EXPROPIACION.
- 3.- CAUSAS DE LA EXPROPIACION.
 - a) UTILIDAD SOCIAL
 - b) UTILIDAD NACIONAL
 - c) UTILIDAD PUBLICA
- 4.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION.
- 5.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
 - a) REVOCACION.
 - b) REVERSION.

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

1.-CONCEPTO DE EXPROPIACION.

El vocablo expropiación procede del latín expropriare "expropiar", donde el prefijo EX significa salir, fuera, y PROPRIARE significa propio de uno mismo, particular, individual, por lo tanto expropiar en su sentido etimológico significa, salir de lo particular.(8)

El Diccionario de la Lengua Española establece: "Acción y -- efecto de expropiar. Desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se -- efectúa legalmente por motivos de utilidad pública."(9) En ese --

(8) GOMEZ DE SILVA, Guido. Diccionario etimológico de la lengua española, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991, pág. 291.

(9) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa-Calpe, 21ª ed., España, 1992, pág. 661.

mismo sentido GUILLERMO CABANELLAS señala: "es el acto de quitar a uno la propiedad de la cosa que le pertenece."(10)

Podemos entonces decir, que el vocablo expropiación significa una acción y efecto, por medio del cual se priva a un particular de su propiedad por motivos de utilidad pública.

El hombre siempre ha necesitado de bienes para satisfacer -- sus necesidades, y son regulados en razón de las cosas que le pertenecen en propiedad.

Nuestra Carta Magna ordena, que todo individuo que habita en los Estados Unidos Mexicanos gozará de las garantías que en ella se consagran, las cuales no podrán restringirse, sino en los casos y con las condiciones establecidas, del mismo modo dispone que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio.(Artículos 14 y 16 constitucionales)

De esta forma, todo individuo gozará de garantías individuales suficientes para obtener su desarrollo personal, que redunde en beneficio de la colectividad y del mismo Estado.

(10) Diccionario de Derecho Usual, Ed.Heliasta, 8ªed., Buenos Aires, Argentina, 1974, t. II, pág. 153.

La expropiación descansa en la propiedad y ésta la define nuestro Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en el artículo 830 que dice textualmente: "El propietario de una cosa puede gozar - y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

Al respecto, declara IGNACIO BURGOA: "la propiedad es un modo específico de atribución de una cosa a una persona".(11) La propiedad cuando pertenece al gobernado y es oponible al Estado y sus autoridades, el particular exigirá respeto y observancia, - esto es, respetar su propiedad, no vulnerándola, ni ejerciendo - acto lesivo alguno.(12)

Puesto que la garantía individual de propiedad de que toda persona goza en este país, se encuentra contemplada en la Constitución, que ordena nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio. El Estado debe -- respetarla, no vulnerándola, sino sólo en el caso que se le imponga alguna modalidad que dicte el interés público.

MIGUEL GALINDO CAMACHO señala, que el Estado en ejercicio de su Soberanía o facultad de imperio, unilateralmente adquiere

(11) Las Garantías Individuales, Ed.Porrúa, 28ªed., México, 1996, pág.461.

(12) Idem.

bienes de los particulares o recupera el uso o aprovechamiento - de las mismas, para incorporarlos o reincorporarlos a su patrimonio para satisfacer las necesidades colectivas.(13)

Es imprescindible tratar de definir lo qué es la expropiación por causa de utilidad pública, para entender su función en el Derecho positivo mexicano.

La doctrina mexicana ha estudiado esta importantísima figura jurídica, para MIGUEL ACOSTA ROMERO es " un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia."(14)

GABINO FRAGA la define en los siguientes términos:

"Es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad, por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad."(15)

(13) Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1996, t. II, pág. 73.

(14) Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1993, pág. 578.

(15) Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 34ª ed., México, 1996, pág. 375.

Para el maestro ANDRES SERRA ROJAS es: "Un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, - unilateralmente y en ejercicio de su Soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de -- utilidad pública y mediante indemnización justa."(16)

De estas definiciones podemos observar, que todas coinciden en que la expropiación se dá cuando el Estado haciendo uso de su potestad de imperio (para cuya ejecución no requiere el consentimiento del afectado), priva a un particular de su propiedad o posesión, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es decir, implica la extinción del derecho de propiedad.

Estamos de acuerdo con la última definición, la consideramos la mas completa de las tres, pues indica qué tipo de procedimiento es la expropiación, y por consiguiente a qué rama del Derecho corresponde, aunado a que contempla los requisitos del artículo 27 Constitucional, al fijar que las expropiaciones sólo podrán darse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Na

(16) Derecho Administrativo Mexicano, Segundo Curso. Ed. Porrúa, 17ª ed., México, 1996, pág. 431.

ción, como se observa al transcribir la tesis que aparece en el T.LXV, p.4450, Amparo Administrativo en revisión 7630/39, Álvarez - Severiano R., 13 de mayo de 1940, unanimidad de 4 votos.

"EXPROPIACION.-La expropiación significa, a la luz del segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, que un bien inmueble pase del dominio de un particular, al del Estado, para que éste satisfaga un fin de utilidad pública."

La doctrina es uniforme al considerar que los elementos de la expropiación son:

- a) La existencia de una causa de utilidad pública.
- b) La existencia de la autoridad que decreta la expropiación.
- c) La existencia del bien objeto o motivo de la expropiación.
- d) La obligación por parte del Estado de pagar la indemnización o precio justo.

La Suprema Corte ha sustentado al respecto, que los elementos de la expropiación son: "...primero, ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad; segundo, declaración de la autoridad administrativa, de que, en determinados casos, es de utilidad pública esa ocupación; y tercero, diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización..." (T.XXVI, p.2269, Amparo Administrativo en revisión, Rendón de Ibarra Eleonor, 23 de agosto de 1929,

mayoría de 4 votos.)

Tanto la doctrina como la Suprema Corte coinciden en señalar los mismos elementos de la expropiación, pues existe una autoridad que va a declarar la expropiación, el objeto que el Estado necesita para satisfacer una utilidad pública requerida por la colectividad, y por último, la indemnización que el Estado debe pagar al afectado.

En razón del concepto de expropiación se han esbozado tres teorías:

a) Teoría del Derecho Privado. Que califica a la expropiación como una venta forzosa, ya que en la antigüedad no se concebía a la transmisión de la propiedad por otro medio, que no fuera de Derecho civil.

b) Teoría del Derecho Mixto. En la primera parte del proceso expropiatorio (calificación de utilidad pública), corresponde al Derecho Público, y en la segunda etapa, el pago de la indemnización para obtenerla en caso de ser necesario ante los jueces civiles, para fijar el precio o valor de lo expropiado presentando caracteres de Derecho Privado.

c) Teoría del Derecho Público. Se regula la expropiación por un carácter esencialmente publicista, pues no está ligado al Derecho privado en cuanto a la transmisión de la propiedad y su con-

tenido, ni a la forma de pago, porque:

- 1.-La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
- 2.-El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.
- 3.-La causa de utilidad pública está prevista en una ley del Poder Legislativo y es de Derecho Público.
- 4.-La indemnización es un derecho público subjetivo del expropiado, no como precio, sino compensación por la pérdida de su bien expropiado.(17)

La mayoría de los autores están de acuerdo con la última teoría de Derecho Público, a la que nos adherimos, pues como se asentó el Estado ejerce su Soberanía, por lo tanto no necesita contratar con el afectado, amén de que la expropiación se encuentra regulada por una Ley que emana del Poder Legislativo que es de Derecho Público, así como la compensación que recibe el afectado, no se puede considerar precio, no es una relación contractual sino un acto de soberanía del Estado, concluyendo que la expropiación, es un acto de la administración de índole concreta e individual.

2.-FUNDAMENTO JURIDICO DE LA EXPROPIACION.

La doctrina ha emitido algunas teorías en relación al funda-

(17) ACOSTA Romero, Miguel.ob.cit., págs.578-579.

mento jurídico de la expropiación, tres de las más importantes - son:

1.-Teoría del dominio eminente, basada en que el Estado tiene el dominio de la propiedad privada, dominio que se convierte en Soberanía y que el Estado al expropiar ejerce ese derecho superior y exclusivo dentro de su propio territorio, en contra de un particular, de ahí que tome el nombre la teoría.

2.-Teoría de limitación jurídica de la propiedad. El Estado tiene establecida la expropiación en sus leyes, por lo que el ciudadano a él se acoge y se beneficia, aceptando implícitamente la limitación de su propiedad de su propiedad que supone la expropiación.

3.-Teoría de los fines del Estado. Teoría que juzga a la expropiación como una institución necesaria a los fines del Estado, para que éste pueda procurar el progreso y el bienestar social dentro de sus fines, y es a través de la expropiación que se concilia los intereses de la sociedad con el propietario.

Nos adherimos a ésta última teoría, pues encontramos que el Estado para poder declarar la expropiación debe cumplir entre sus fines, el de procurar el mejor bienestar posible de la población, y ésta se logra en un caso concreto con la expropiación, pues se concilia los intereses de la sociedad con el particular, quien al ser parte de ésta, a la postre obtendrá un beneficio co-

mún para todos.

Ahora bien, en México el fundamento jurídico de la expropiación por causa de utilidad pública, se encuentra en la Constitución General de la República en el artículo 27, segundo párrafo y fracción VI, segundo párrafo.

Primeramente, el segundo párrafo mencionado, dice textualmente: " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", principio que a modo de declaración general señala, que sólo procede la expropiación:

- a) Por causa de utilidad pública, y
- b) Mediante el pago de una indemnización al afectado.

Es decir, para que una expropiación sea Constitucional debe tener por finalidad una causa de utilidad pública, mediar indemnización al expropiado, porque si falta uno de éstos dos elementos se estaría ante una violación constitucional.

La fracción VI, párrafo segundo del artículo citado, establece los principios procesales a que debe someterse toda expropiación, es decir, se dá las bases para poder saber quién determinará la utilidad pública, cómo se fija la indemnización y la posible intervención de la autoridad judicial, textualmente dice:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinan los casos en que sea de uti

"lidad pública, la ocupación de la propiedad, 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 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 no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Con anterioridad a la vigencia de las disposiciones transcritas, estuvo en vigor el artículo 27 de la Constitución de 1857, que concebía a la expropiación así: "La propiedad de las personas no puede ocuparse 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 debe verificarse."

La Carta Magna vigente, a diferencia de la de 1857, sí señala la qué autoridades determinaran los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación temporal, total o parcial o la simple li-

mitación de los derechos de dominio de la propiedad privada. Estas autoridades Federal o Local, según sea el caso, ordenara a la autoridad administrativa que haga la declaración correspondiente.

A mayor abundamiento, el párrafo segundo de la fracción VI, establece, que corresponde a las legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad. De conformidad con estas bases la ley de expropiación puede ser federal o local de cada uno de los estados, de tal manera que la autoridad administrativa podrá hacer la declaratoria de expropiación, como el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Así también, en el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal se consignan preceptos relacionados con la expropiación en sus artículos 831 a 836, acordes con la Carta Magna.

Y por último, la Ley Federal de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, también de carácter local para el Distrito Federal,-- que rige en la actualidad, en sus 21 artículos regula la expropiación. Establece caufísticamente las causas de utilidad pública, procedimiento a seguir, así como los recursos que puede interponer el afectado por una expropiación, el monto que se fijará para el pago de la indemnización y el tiempo en que ésta se pagará.

Lineas arriba afirmamos, que la fracción VI, segundo párrafo del artículo 27 Constitucional dispone, que tanto los estados de la Unión como el Gobierno Federal, pueden expedir sus leyes -- especiales que regulan la expropiación en muy diversas materias, por ejemplo: en aguas, tierra, vivienda, asentamientos humanos, petróleo, minas, etc.

3.-CAUSAS DE LA EXPROPIACION.

a) UTILIDAD SOCIAL.

Las necesidades de la sociedad mexicana en nuestros días son tan múltiples y variadas, que es imposible saber cuántas existen y en un país subdesarrollado como el nuestro, donde hay grandes - problemas de escasez de servicios públicos, de empleo, de vivienda, etc., la expropiación será en muchos casos el único medio para satisfacer esas necesidades. Y el Poder Público por la naturaleza de sus funciones y la renovación periódica de su mandato está en mas inmediato contacto con la población y puede apreciar mejor sus necesidades. Sin embargo, dicha autoridad no debe realizar actos de abusos de esta figura jurídica, por lo tanto la Constitución le impone condiciones para poder efectuarla, que sea por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Dice GABINO FRAGA, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación separo en tres causas, lo que para la Constitución no es más

que una, introduciéndose así una complicación al emplear terminología imprecisa y discutible; cuando ésta señala que no puede hacerse una separación radical de lo que debe entenderse por interés público, interés social e interés nacional, ya que utilidad pública encierra un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada", además lo que la Constitución prohíbe es la expropiación por utilidad privada, pero de ninguna manera por causa de interés social o nacional, pues en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.(18)

Al establecer el artículo 27 Constitucional que la expropiación sólo se podrá hacer por utilidad pública y mediante indemnización, adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir, abarca las tres distintas especies: utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional, razón por lo que estamos de acuerdo con el maestro FRAGA al decir, que el artículo 27 Constitucional sólo autoriza que la expropiación se realice por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El concepto de utilidad pública ha evolucionado, primero fué el concepto de realizar una obra pública y poder atender un ser-

(18) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 32ª ed., México, 1996, pág. 383.

vicio público, realizado por el Estado directamente o bien mediante un concesionario, como en los casos de ferrocarriles, compañía de luz, et., y en los discursos en defensa de la Ley de Expropiación de 1936, señala el Lic. Francisco Barba: la utilidad social "es aquélla que se caracteriza, por la necesidad de dar satisfacción al interés de una clase social determinada, de una manera directa , pero a su vez, para que esa satisfacción redunde en beneficio mediato de la colectividad."(19)

La utilidad social se manifiesta en la procuración de un bienestar por la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población (obreros, campesinos) o bien en la solución de los problemas socio-económicos y culturales que les afecten.

El interés social, en el sentido de interés por la clase -- obrera, no es sinónimo de necesidad pública, pero ese interés -- considerado en concreto puede constituir en ocasiones una necesidad pública, todo depende de que el interés no satisfecho ocasione el malestar general de la colectividad, y no sólo del grupo interesado, pues ésta es una fracción de la sociedad. Por eso juzga cada caso en particular, para saber si se requiere o no la expro-

(19) Ley de Expropiación, Iniciativa y Exposición de motivos, Discursos en defensa del proyecto pronunciado en la junta convocada por la Cámara de Diputados, Texto de la ley, ed. Revisada por Alfonso Francisco Ramírez, Ed. Botas, México, 1937, pág. 23.

piación por causa de utilidad pública.

Razón por la que, la autoridad expropiante debe probar la existencia de una utilidad pública, social o nacional, y no sólo afirmar que existe y no justificarla.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado jurisprudencia al respecto de lo que debe entenderse por utilidad social:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.-...La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza - por la tendencia a satisfacer, de un modo directo o 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 la propiedad privada. Así acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o en su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para los 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 éste y aquélla..."(T.XLV,p.4797,Amparo Administrativo en Revisión 12914/32,Escandón de Escandón,Guadalupe,11 de -- septiembre de 1935,unanimidad de 4 votos.)

En resumen, la utilidad social va a satisfacer las necesidades de una clase social, pero mediata e indirectamente las de la colectividad, sin que los bienes dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así la sociedad en su conjunto será la beneficiada por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre las diversas clases sociales que conforman la colectividad.

b) UTILIDAD NACIONAL.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó la tesis - de que: "...la utilidad nacional, exige se satisfaga la necesidad de que un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional." (T.L., p.2568, Amparo administrativo en revisión, 605/32, -- Cstallanos, Vda. de Zapata Mercedes, 8 de diciembre de 1959, mayoría de 3 votos.)

Podemos decir entonces, que la utilidad nacional se distingue de la utilidad pública y la utilidad social en que ésta causal no es motivada por la necesidad de ejecutar obras públicas, sino por exigencias de bienestar de toda una Nación, de todo un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que afecten como entidad política o como entidad internacional. Por ejemplo en tiempo de guerra será necesario expropiar determinados -- bienes, afectar temporalmente el uso de vehículos, industrias, etc.

El maestro ALFREDO CUELLAR, dice: "Esta es una de las causas que más pretende justificar la facultad que tiene el Estado para desposeer al particular de su propiedad. La propiedad del particular, parte íntima del todo llamado Estado o Nación, debe sucumbir para satisfacer el interés del "Todo". Los dos casos más conocidos que registra nuestra turbulenta vida política contemporánea (hasta 1940) han sido la Nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México y la Expropiación de los bienes de las empresas petroleras, en marzo de 1938. Se puede invocar la utilidad nacional cuando existan grandes extensiones de terrenos en manos de extranjeros y esto implique peligro para la seguridad del país, y éstos se encuentren en zonas, que en caso de guerra, no fuesen convenientes que los extranjeros fueran poseedores de tales bienes."(20)

Como lo señala el maestro CUELLAR, la cusa de utilidad nacional debe estar motiva por la necesidad de satisfacer el interés del "Todo" llamado Estado o Nación, a fin de satisfacer el bienestar de toda una nación, como el caso de la expropiación petrolera y no sólo de una clase social, como en la utilidad social.

c) UTILIDAD PUBLICA.

(20) CUELLAR, Alfredo. Expropiación y crisis en México, Tesis de Licenciado en Derecho, UNAM, México, 1940, pág. 48.

En el Diccionario de Derecho Usual se establece que: "UTILIDAD.-Provecho material. Beneficio de cualquier índole, ventaja... la utilidad se puede dar tanto para el particular como para la sociedad; en el primer caso, cabe oposición, lo útil para él no lo es para otro; en el segundo caso, lo social, lo útil que beneficie a todos sin perjudicar a nadie o con un mínimo, lo que mejora a los demás en mayor medida que perjudique a los menos."(21)

La palabra "PUBLICA", la define el Diccionario como: "Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contra puesta a privado."(22)

Por último, dice RAFAEL DE PINA, que recibe la calificación de "pública la utilidad que, directa o indirectamente, aprovecha la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privado de ella, en cuanto representa un bien común o de naturaleza material o moral."(23)

Una vez definido las palabras "Utilidad" y "Pública", podemos decir, que el provecho material o beneficio de cualquier índole que reciba el particular o la colectividad, será utilidad -

(21) CABANELLAS,Guillermo.Diccionario de Derecho Usual,Ed.Helias-ta,8ªed.,Buenos Aires,Argentina,1994,t.III,pág.353.

(22) Real Academia Española.Diccionario de la Lengua Española,Ed.Espasa-Calpe,21ªed.,España,1992,pág.1196.

(23) Diccionario de Dērecho,Ed.Porrúa,23ªed.,México,1996,p.493.

pública, cuando directa o indirectamente obtenga la generalidad de las personas ese beneficio o provecho material.

En nuestra legislación no se define qué es la utilidad pública, pues ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni la Constitución la determinan, tan sólo en el artículo primero de la Ley de Expropiación se da una lista de las causas de utilidad pública por las cuales el Estado puede expropiar un bien, y en la última fracción de este artículo, se determina que no son las únicas causas sino que además existen otras previstas en leyes especiales reglamentarias del artículo 27 Constitucional.

Hay utilidad pública cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, pero lo que requiere que haya entre una y otra, es cierta adecuación o idoneidad. Para existir una causa de utilidad pública puede ser estatal, social o general, personalmente indeterminada y por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer.(24)

De ahí, que la utilidad pública siempre debe ser informada por el Estado, quien al expropiar un bien deberá hacerlo en función de una necesidad de interés general, de una causa de beneficio social que debe satisfacer.

(24) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, 28ª ed., México, 1996, pág. 470.

Para que la utilidad pública exista, es indispensable:

- a) Haya una necesidad pública que satisfacer.
- b) Un objeto considerado capaz de satisfacer esa necesidad.
- c) El destino concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Por lo tanto, si faltara uno de éstos elementos no podría existir la utilidad pública, ya que sin necesidad no puede existir satisfacción, igualmente si el bien no es el idóneo la necesidad seguirá subsistiendo igual situación si no se emplea el bien a la satisfacción de la necesidad.

Esto es posible únicamente a los bienes en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad, independientemente de quién sea el propietario, ya que lo que interesa es hacer desaparecer ese malestar característico de la necesidad, que se logra por medio del satisfactor correspondiente.

En relación al concepto de utilidad pública ni la Suprema-Corte de Justicia de la Nación, ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación la han definido, sin embargo se han sustentado múltiples jurisprudencias como la visible en el T.XLV, pág.4897, que señala:

"...que las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública, cuando se sustituye la colectividad, llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa

"expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se -
privará de su propiedad a una persona, para beneficiar
a un particular, sea individuo, sociedad o corporación,
pero siempre particular."

La jurisprudencia en comento, encontramos que los bienes de
ben pasar primero a manos del Estado, para después éste realice
las obras en las que se beneficie la colectividad, así también -
dispone que nunca será legal aquella expropiación que se realice
en beneficio de un particular, sea individuo, sociedad o corpora
ción, pero siempre particular.

La fracción VI, segundo párrafo del artículo 27 Constitucio
nal autoriza a los Estados para determinar los casos en que sea
de utilidad pública la ocupación de la propiedad y previene, de
acuerdo con las leyes reglamentarias, la autoridad administrati
va hará la declaratoria correspondiente, ésta disposición no sólo
no fija el concepto de utilidad pública, sino que autoriza a los
Estados de la Federación para determinar las causas de utilidad-
pública en su jurisdicción. (T.XLI, pág.1824, Amparo administrativo
en revisión 211/32, Colombres Saúl D.de y coagraviados, 7 de julio
de 1934, unanimidad de 4 votos)

Resume estas tres causas de expropiación analizadas en este
apartado, la siguiente jurisprudencia:

"EXPROPIACION, QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PUBLICA.-

"Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó el criterio de que sólo existe utilidad pública que legitima la expropiación de bienes de particulares, cuando se sustituye una persona del derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional. (T.L., p.2568, Amparo administrativo en revisión 695/32, Castellanos, Vda. de Zapata Mercedes, 8 de diciembre de 1936, mayoría de 3 votos)

Por lo anterior, podemos decir que en el Derecho positivo mexicano no existe distinción radical alguna entre los conceptos de utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional, por lo desde un punto de vista jurídico, siendo todas las expresiones encaminadas a una misma idea, que es la satisfacción del interés general.

4.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION.

El procedimiento administrativo de expropiación aflora con el decreto mismo de expropiación, y la notificación de éste al - afectado, así lo determina la ley de expropiación en sus artículos 1 y 2.

Muy poco se conoce de éste procedimiento, señala ALFONSO NAVA NEGRETE: "Esto tal vez se deba a dos razones: que la ley (de expropiación) 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."(25)

Apunta el segundo párrafo de la fracción sexta del artículo 27 Constitucional: "...la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente..." de expropiación. Esta se integra con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, hecho esto, el Ejecutivo hace la declaratoria de expropiación.

Esto es, que el decreto de expropiación debe estar apegado

(25) NAVA Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 279.

a los artículos 14 y 16 Constitucionales, que consagran los derechos del gobernado en que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino por virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; es decir, que la expropiación debe estar regulada por una ley expedida con anterioridad al hecho, y la autoridad administrativa debe fundar y motivar la causa de utilidad pública que da origen al decreto, como lo ordena los artículos citados, y 1 y 2 de la ley de expropiación.

Puntualiza IGNACIO BURGOA, los principios de constitucionalidad y de legalidad que caracteriza a la conducta expropiatoria del Estado, los consigna la Carta Magna, primero, a modo de declaración general, la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización (párrafo segundo del artículo 27, principio de legalidad) y en segundo término, que la leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones de terminan 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 declaratoria correspondiente (principio de constitucionalidad). (26)

Los autores de la materia coinciden en que, el procedimiento de expropiación esta exento de formalidades, a excepción de -

(26) BURGOA, Ignacio. ob. cit., pág. 475.

lo relativo a la publicidad.

La declaración que debe pronunciar la autoridad administrativa debe de estimar que es de utilidad pública la expropiación, la valorización de la cosa y el pago de la indemnización correspondiente. Sin estos requisitos la declaración, no debe hacerse.

Los artículos 3 y 4 de la ley de expropiación, determinan - que la autoridad administrativa tramitará el expediente de expropiación y en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, el cual deberá ser notificado personalmente al -- afectado, y en caso de que se desconozca el domicilio del expropiado, se hará una segunda publicación en el Diario Oficial de - la Federación.

Esta segunda publicación se hace en un tiempo muy variado de 3 días, 8 días o más días, pues la ley es omisa al respecto, ya que en ninguno de sus artículos señala en que tiempo se hará la segunda publicación.

La obligación de las autoridades expropiantes para determinar que los bienes son idóneos para la expropiación, y la adecuación del caso concreto de utilidad pública han obligado a las -- autoridades federales mexicanas, a expedir nuevos decretos, subsanando los errores del anterior o anteriores, para evitar la --

procedencia del amparo, en caso de que el afectado los impugne. Por ejemplo los decretos de expropiación de fechas 20,21,22 de septiembre de 1985, por medio de los cuales se expropió en un -- principio 5,417 inmuebles en la Ciudad de México, por motivo de los sismos de ese año, y por lo cual se tuvo que emitir nuevos - decretos a fin de subsanar: errores causados principalmente por la información errónea en los planos catastrales, que no corres- pondían a la realidad.

La garantía de audiencia no rige en materia de expropiación porque no se encuentra contemplada en el artículo 27 Constitucio- nal, esto es violatorio del artículo 14 Constitucional afirman - algunos autores, "puesto que tal precepto no establece excepcio- nes y es un principio general de Derecho, que donde la ley no - distingue, tampoco su interprete debe distinguir."(27)

Ante esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Na- ción ha dictado jurisprudencia al respecto:

"No rige la garantía previa de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requi- sito no está comprendido entre los que señale el artículo 27 de la misma Constitución."

(27) DEL RIO González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Cárdenas, México, 1981, pág. 282.

Estamos de acuerdo con nuestro máximo tribunal, si bien es cierto que el artículo 14 consagra la garantía de audiencia, no menos cierto es que el artículo 27 de la Constitución Federal, no la señala, y visto que la materia de expropiación es de orden público y la Ley de Expropiación puede aplicarse inmediatamente -- sin trabas de ninguna clase, así lo consideró el Constituyente, pues ni al establecer los requisitos y el procedimiento de expropiación la señaló.

De lo anterior se puede concluir, que el procedimiento de expropiación es administrativo y se encuentra regulado en el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución, y la ley ordinaria únicamente regula el desarrollo de la misma, donde no rige la garantía de audiencia, pues no la señala la Carta Magna.

El segundo requisito esencial que debe cubrirse en toda expropiación es la indemnización, donde el Estado sólo podrá hacerla por causa de utilidad pública y mediante "indemnización".

Al igual que la utilidad pública, la indemnización es el -- eje de la expropiación, para el particular que ha visto mermado su patrimonio en virtud de un acto expropiatorio, la indemnización o justiprecio, que el particular recibe del Estado a cambio de su propiedad, es una compensación, por la pérdida que ha sufrido, que no puede considerarse precio, porque no esta ante-

una compra venta.

Es un principio elemental de justicia, dice ANDRES SERRA ROJAS, pues la igualdad de los particulares ante las cargas públicas, se vería afectado si el particular sufriera un gravamen exclusivo. En esas circunstancias, el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre el perjuicio (expropiado) otorgándole una justa y necesaria compensación, llamada indemnización o precio justo.(28)

La indemnización se encuentra fundamentada en el segundo párrafo de la fracción VI, del artículo 27 Constitucional, sin embargo no dice cuándo debe efectuarse, generándose polémica en la doctrina, en cuanto a qué época debe el Estado cubrir la indemnización. Esta contempla dos situaciones: a) la oportunidad de pago; y b) la fijación de su monto.

a) La oportunidad de pago.

En la Constitución de 1917 vigente, se dice que la expropiación se hará por causa de utilidad pública y MEDIANTE indemnización, y que la Constitución de 1857 disponía PREVIA indemnización. La Constitución vigente se inspiró en un constitucionalismo social

(28) Derecho Administrativo Mexicano, Segundo Curso, Ed. Porrúa, 34ª ed., México, 1996, pág. 444.

que tiene como fin esencial la tutela de los derechos sociales, colectivos, y que pone a éstos sobre los derechos individuales y la de 1857, tiene como fin fundamental la protección y tutela de los derechos de las personas,

El legislador no estableció una época precisa como requisito esencial para la indemnización, y corresponde a las leyes secundarias determinar la época, pudiendo ser simultánea o posterior a la expropiación, pero siempre que en éste último caso haya una justificación para ello.

El maestro ACOSTA ROMERO opina: " que dada la experiencia del Estado mexicano en materia de indemnización, se cambio prudentemente el término PREVIA por el de MEDIANTE, para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de acción en las expropiaciones, tomando en cuenta que no siempre - pudiera contar con los elementos pecuniarios para cubrir cuantiosas indemnizaciones."(29)

Hay dos tesis en cuánto a la época de pago de la indemnización:

a) Los que señalan que sea PREVIA a la expropiación, pues dicen que el sistema de 1857 no ha cambiado, al tratarse de una venta

(29) Segundo Curso de Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Porrúa, 2ªed., México, 1993, pág. 588.

forzosa; el pago debe hacerse si no previa sí simultáneamente al acto, porque el cambio de palabra por mediante, no significa que el pago deba hacerse posterior.

b) Los que sostienen que la indemnización sea MEDIANTE, en virtud de que el cambio de palabra previa por mediante, el legislador estableció una nueva situación jurídica para la determinación.

Nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la indemnización debe pagarse, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, por lo que la ley -- que fije un término o plazo diferente es violatorio de garantías. (Quinta Epoca, Segunda Sala, T.LXXXIX, p.2881, 19 de septiembre de 1946). También ha dicho, con excepción del caso que se afecte al interés nacional y que el Gobierno no esté en posibilidad de hacer la indemnización inmediatamente, la realizará en el plazo indispensable para fijar el monto correspondiente, es decir, posterior a la expropiación. (Quinta Epoca, Segunda Sala, T.LXVII, p.---3054, Amparo en revisión 4562/40, Sección Segunda, García Fernández José, 17 de marzo de 1941, unanimidad de 4 votos).

En opinión del maestro GABINO FRAGA, "el problema debe ser resuelto en el sentido de 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, pe-

ro que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecer como previa, simultánea o posterior a la expropiación pero siempre que en éste 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."(30)

Casos concretos las expropiaciones que por la trascendencia y cuantía que se han dado en el país, la petrolera en 1938 y la bancaria en 1982, fue necesario que la indemnización se hiciera posterior a la expropiación; en el Decreto de 18 de marzo de 1938, artículo tercero, estableció que la Secretaría de Hacienda pagara la indemnización en efectivo y los fondos para hacer el pago los tomará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados; en tanto el Decreto de 1º de septiembre de 1982, estableció que la indemnización se hiciera conforme al artículo 10 de la ley de expropiación y por Decreto del 4 de julio de 1983, se estableció las reglas para pagar la indemnización mediante la expedición de Bonos del Gobierno Federal.

Así entonces, la Ley de Expropiación en los artículos 19 y

(30) Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 34ª ed., México, 1996, pág. 388.

20 se establece, que el importe de la indemnización será cubierta por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y la autoridad expropiante fijará la forma y plazo, los que no abarcarán nunca un período mayor de un año, contado a partir de la declaratoria de expropiación.

Tanto la Ley de Expropiación como la de los 31 Estados de la Federación, han interpretado el mandato constitucional, estableciendo las tres posibilidades de previa, simultánea y posterior, la indemnización que debe pagar la autoridad expropiante.

b) La fijación de su monto.

Para fijar el monto de la indemnización, se han fijado diferentes sistemas, como los siguientes:

1.-Sistema administrativo. El precio lo fija exclusivamente un Tribunal Administrativo, controlado por el Estado. Las resoluciones que dicte tendrán la fuerza de cosa juzgada.

2.-Sistema de jury. Se da en Francia, donde el monto de la indemnización la fija una Comisión Arbitral de Evaluación, la cual fue reemplazada por un Juez o Arbitro Inmobiliario para pronunciar la transferencia de la propiedad. Estas decisiones pueden ser apeladas con efecto suspensivo ante la Cámara especializada de la Corte de Apelación. Por lo tanto, aquí se dá un procedimiento administrativo y judicial.

3.-Sistema judicial. La indemnización la fija el Juez sin perjuicio de peritos o cualquier clase de asesoramiento.

4.-Sistema de control complejo. La indemnización es fijada por comisiones arbitrales especiales, formadas por peritos arbitros y frecuentemente por magistrados-peritos. Las decisiones pueden ser apeladas.

En nuestro Derecho positivo, es la Constitución en su artículo 27 fracción VI, segundo párrafo donde se establece, que el precio que se fije 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 acepto por el particular de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa base.

En esta disposición se proporcionan las bases para fijar el monto de la indemnización. La cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base.

El valor fiscal es fijado por la autoridad para el cobro de contribuciones, cuando éstas se basan en el valor de la propiedad, por lo tanto, no es admisible el valor que la autoridad die

ra sin acatar dichas bases a propósito del cobro de las contribuciones. Ambas partes se atienen a la buena fe, es decir, en los actos del Estado para cobrar los impuestos y los particulares para pagarlos, se obligan - uno a otro, a atenerse al valor reconocidos por ellos para el pago de los impuestos.

El valor fiscal fijado a un inmueble corresponde a un concepto unitario, es decir, al de una cosa considerada en su integridad y como unidad, razón por la que no puede ser empleado éste valor fiscal en aquéllas expropiaciones en las cuales sólo se afecta una parte del bien, pues su valor en ese caso debe ser -- realizado por peritos.

Continúa diciendo la fracción VI, segundo párrafo del artículo 27 : "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."

El juicio pericial tiene por objeto establecer el valor que se dará el bien expropiado, por individuos competentes o técnicos en la materia, y la ley de expropiación en sus artículos 11 a 18 se regula el procedimiento para pagar la indemnización.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en su capítulo-

VI, señala el procedimiento de avalúo en los casos de expropiación en materia federal, donde se estipulan disposiciones semejantes a las indicadas anteriormente, pero además en los artículos 528,529 se dispone que, si el expropiado se negare a recibir el importe de la indemnización, se depositará en una Institución de crédito capacitada para ello, y si se negare a firmar los títulos traslativos de dominio lo hará el Tribunal en su rebeldía. Si el expropiado no nombrará perito de su parte en el juicio pericial, lo hará el Juez en su rebeldía, y si se opusiera al procedimiento de valuación, se dará por terminado, y el Ministerio Público formulara demanda en su contra por daños a la Nación, ocasionados por su conducta ante la declaratoria de expropiación.

Concluye el párrafo segundo, de la fracción VI, del artículo en estudio: "Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Es decir, será necesario un juicio pericial cuando el Estado expropie objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas -- catastrales o recaudadoras, como sucede con inventos científicos, obras artísticas, etc.

El artículo 10 de la Ley de Expropiación dispone lo relativo a cómo se debe fijar la indemnización en la expropiación. Asimismo, el artículo 20 señala que la indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de ex--

propiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie. Es decir, la ley autoriza a que la indemnización no sólo sea en dinero sino también en especie, siempre y cuando así lo convengan las partes.

Podemos entonces decir, que la fijación de la indemnización intervienen la autoridad administrativa y judicial. La primera - interviene porque el valor fiscal que obre en sus oficinas rentísticas de los bienes expropiados, ya sea porque éste valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado -- por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones -- con esta base; y la autoridad judicial será llamada en los casos de expropiación por la autoridad administrativa, siempre y cuando no sea aceptado el valor fiscal por el expropiado, porque haya tenido exceso o demérito el valor fiscal de la propiedad del particular, con posterioridad a la asignación de dicho valor o cuando se trate de objetos cuyo valor no este registrado en las oficinas recaudadoras o rentísticas.

De lo anterior se puede concluir, que son susceptibles de expropiación los bienes muebles e inmuebles en virtud de que se establece en el artículo 27 fracción VI, segundo párrafo, la indemnización que deberá darse tanto en los bienes inmuebles (valor -fiscal) como en los muebles (parte infine de ésta fracción).

5.-RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

a) REVOCACION.

Cuando los propietarios de algún bien se vean afectados por un decreto de expropiación y éste ha sido notificado legalmente, tendrán derecho a interponer en su contra Recurso Administrativo de Revocación, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, al considerarlo ilegal o improcedente, mediante un escrito ante la autoridad administrativa expropiante de conformidad con el artículo 5º de la Ley de Expropiación cuando compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter Local para el Distrito Federal. Será obligatorio agotar éste recurso en tanto no se pretenda impugnar la Constitucionalidad de la ley, pues en ese caso deberá interponer juicio de amparo.

En dicho escrito de inconformidad, deberá expresarse las razones de hecho que apoyan la existencia de una causa de utilidad pública y los fundamentos o disposiciones legales en que se base los hechos. Se puede ofrecer toda clase de pruebas, menos la confesional de las autoridades. Para la admisión, desahogo y valorización de las pruebas es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Aunque no se señale en la Ley de Expropiación formalidades para la interposición de éste recurso, es necesario recurrir a la teoría y jurisprudencia en materia de recursos administrati-

vos, y en el plano legal, de forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, que el recurso debe interponerse dentro de los quince días hábiles - siguientes a la notificación del decreto respectivo, y la autoridad administrativa procederá a la ocupación del bien cuando no - haya hecho valer el recurso anterior, o cuando haya sido resuelto en contra. La interposición del recurso suspende los efectos del decreto expropiatorio. Hay una excepción en cuanto a la suspensión, conforme al artículo 8 de la Ley de Expropiación, en -- los casos de guerra o de trastornos interiores del país, para - la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, o para evitar la destrucción de los elementos naturales y los da-- ños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectivi-- dad (artículo 1º, fracción V, VI, X, 10). (Tribunal Colegiado en ma-- teria administrativa primero, v.39, sexta parte, pág.37)

b) REVERSION.

La reversión dice el Diccionario: "es la restitución al estado anterior. Reintegrar a la propiedad del dueño primitivo." (31)

(31) CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Ed. Helias- ta, 8ª ed., Buenos Aires, Argentina, 1974, t. III, pág. 597.

D'ALESSIO citado por ANDRES SERRA ROJAS dice: "Ese derecho de retrocesión puede considerarse, como un reflejo del mismo -- derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsista."(32)

Tanto la palabra reversión como retrocesión son similares, pero nuestra legislación utiliza la palabra Reversión, que funciona después de expropiado un bien, no durante el juicio expropiatorio.

En el artículo 9 de la Ley de Expropiación se contempla la reversión del bien expropiado. El particular tiene derecho a -- que se le devuelva su bien expropiado o que se deje insubsistente la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de dominio que hubiera sufrido, cuando el bien no haya sido destinado a la utilidad pública invocada en el decreto expropiatorio.

La ley de expropiación es omisa en cuanto, a qué debe entenderse por no destinar el bien al fin para el cual se expropio, y para que nazca el derecho de reversión, es necesario:

- 1.-La extinción previa del derecho de propiedad vía expropiación.
- 2.-Que producida la extinción del derecho de propiedad por vía -

(32) D'ALESSIO citado por Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Mexicano, Segundo Curso, Ed. Porrúa, México, 1996, pág. 447.

de expropiación, no se le dé al bien el destino previsto, en el decreto expropiatorio.

El primero se explica, a que si el objeto de la reversión - es dejar insubsistente la expropiación, devolviendo al expropiado su derecho de propiedad, es decir, que antes haya existido -- una expropiación privándolo de él.

El segundo punto se explica, cuando el bien expropiado no - es destinado a ninguna causa de utilidad pública, simplemente la expropiación carece de justificación jurídica y es conculcatoria de garantías, porque la extinción del derecho de propiedad carece de fundamento que lo justifique.

Ante la posibilidad de que el bien expropiado no sea destinado para la utilidad pública invocada en el decreto expropiatorio, y las autoridades burlen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, los Tribunales de Amparo defienden -- hoy en día, con más valor y prestancia los derechos de la colectividad.(33)

La reversión viene a ser un resguardo de la garantía del derecho de propiedad, que por vía de expropiación se vió afectado,

(33) GONGORA Pimentel, Genaro. La Suspensión en materia administrativa, Ed. Porrúa, 3ªed., México, 1996, pág. 64.

y que la autoridad que haya violado el principio de que sólo podían expropiar por causa de utilidad pública, y éste no existió o no se cumplió dentro del término marcado por la ley, nace para el expropiado el derecho de reversión.

El derecho de reversión es una acción reivindicatoria, ésta la define el Diccionario: "Reclamar o recuperar lo que por razón de dominio u otro motivo le pertenece "(34), es decir, le pertenece al dueño de la cosa expropiada, y en su caso, a sus sucesores universales, para que se les devuelva la cosa expropiada.

Concluye el artículo 9 de la ley de expropiación: "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."

Esto es, que a partir de que fue notificado el particular - del decreto expropiatorio, tiene la autoridad cinco años para -- que destine el bien a la causa de utilidad pública invocada en - el decreto, al concluir éste término, nace para el particular dos años para interponer el Recurso de Reversión, si al cabo de este plazo no ejerce ninguna acción legal para recuperar la propiedad

(34) Instituto de Ciencias Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1989, t. A-CH, pág. 41.

(por no cumplirse con las disposiciones legales), éste pasa a ser propiedad absoluta del Estado, y por ende el particular no devolverá indemnización alguna que le haya sido entregada.

Para el caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, en forma favorable al particular, este deberá devolver únicamente la totalidad o la parte de la indemnización recibida.

Antes de la reforma del 22 de diciembre de 1993, que sufrió el artículo 9 en comento, no se decía nada en cuanto al término de dos años para ejercer el derecho de reversión, sólo se estipulaba que "dentro del término de 5 años", el expropiado podía reclamar la reversión, dejando abierta la posibilidad de hacerlo valer a los seis, siete o más años.

Se usa poco en la práctica, sin embargo en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1982, se resolvió un caso de reversión cuya expropiación había sido publicada el 8 de enero de 1945, recurso que resultó favorable al particular. En este caso tuvieron que pasar más de treinta y seis años sin que el Estado hubiera empleado el bien expropiado a la causa de utilidad pública invocada en el Decreto expropiatorio, y aún que el particular ganó el recurso, la ley no establecía el pago de daño y perjuicios que se le ocasionaron, por todo el tiempo que se le privó de su propiedad. Es hasta diciembre de 1993 que la ley se reformó al respecto, para que en el futuro no se vuelva a dar esto.

CAPITULO TERCERO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10 DE LA LEY DE EXPROPIACION.

1.-ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

2.-LEY DE EXPROPIACION.

3.-REFORMAS DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993.

4.-LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10 DE LA
LEY DE EXPROPIACION.

CAPITULO TERCERO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10 DE LA LEY DE EXPROPIACION.

1.-ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Siendo el artículo 27, uno de los más importantes de nuestra Constitución Política vigente, el cual se refiere a la propiedad y uso de la tierra, bosques y aguas que conforman el territorio nacional y estando en estrecha relación la propiedad de las cosas con la expropiación, sólo haremos un breve comentario de él, no obstante lo amplio e importantes temas que trata.

Su antecedente inmediato lo encontramos en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que incorporada en la fracción VII, tercer párrafo del original artículo 27, decía: "continuará en vigor como ley constitucional."

En 1916 el Presidente Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente, el cual se asienta en la Ciudad de Querétaro, que tenía por objeto reformar la Constitución de 1857, pero -

las reformas tan profundas que se realizaron dieron paso a una nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Esta nueva Constitución "tuvo por objeto recoger los frutos de la revolución mexicana al dictar preceptos, que tiendan por una parte a remover de la miseria a los campesinos y obreros, así como evitar que vuelvan a caer en ella, y por otra parte, prohibir la acumulación de tierras"(35), que en el siglo pasado se había dado en manos de la Iglesia y de los latifundistas, producto de las pésimas medidas tomadas por los gobiernos que hubo en el país, para resolver el problema agrario, al dictar leyes como la de la colonización de 1830, entre otras, que provocaron que el clero se hiciera más rico y acaparador de tierras, así como que nacieran los grandes hacendados. Pues a principios de siglo, se empezaron a gestarse reclamos de justicia social, con el objeto de distribuir los grandes latifundios y lograr una distribución equitativa para los campesinos.

El Congreso Constituyente estaba convencido de que era impostergable el establecer nuevas normas para la ciudadanía, que no volviera jamás a caer en la "servidumbre absurda con que la arrojó el conquistador hispano y que había perdurado como insti-

(35) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, Ed. Porrúa, 5ªed., México, 1980, pág. 13.

tución política y social en el México independiente."(36)

La Comisión del Congreso Constituyente que creó el artículo 27 Constitucional estuvo integrada por: el Ing.Pastor Rouaix, en cargo del Despacho de la Secretaría de Fomento (no era diputado), quien fungía como presidente de la misma; Dip.Rafael de los Ríos, Lic.José I.Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo (no era diputado), Lic.J.N.Macías, Lic.Andrés Molina Enriquez, abogado de la Comisión Nacional Agraria (no era diputado).

Esta comisión tuvo a su cargo la difícil tarea de reformar el artículo 27 de la Constitución de 1857, que disponía lo relativo a la propiedad y en ese momento histórico, era fundamental la creación de nuevas disposiciones para el mejoramiento del nivel de vida de la población, que era eminentemente rural. El 25 de enero de 1917, se presentó el proyecto del artículo 27 al Congreso Constituyente, y en la exposición de motivos que hizo el Lic.Andrés Molina Enriquez señaló: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de la nueva Constitución porque en él se asienta los fundamentos sobre los cuales descanza el sistema de los derechos que puede tener a la propiedad raíz comprendida dentro

(36) ROUAIX, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1945, pág.144.

del territorio nacional."(37)

Así el original artículo 27, es eminentemente agrario en el que se asientan un nuevo tipo de propiedad, la social, reflejada en una función social amparando a la clase trabajadora y campesina, además regula la propiedad pública y privada, y por lo tanto el Estado es quien vigilará que se cumpla esa función social al intervenir en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales y el aprovechamiento de las mismas.

Las tres clases de propiedad que consagra el artículo 27, - son la privada, pública y social.

a) La propiedad privada. Esta se da cuando un bien se encuentra atribuida a una persona de derecho privado, bien sea persona física o moral y sujeta a las modalidades que dicte el interés público.

b) La propiedad pública.- Atribuida al Estado en tanto éste actúa como entidad con personalidad jurídica propia, la ejerce a través de sus distintos órganos y autoridades y en torno a los gobiernos federal, estatal o municipal.

c) La propiedad social. Es aquella atribuida a comunidades agrarias y a las organizaciones que los trabajadores pueden constituir como persona jurídica de derecho social. El primer caso, se trata de los ejidos y los núcleos de población que guardan el es

(37) MOLINA Enriquez, Andrés citado por Pastor Rouaix, ob.cit.p.164.

do comunal; y en el segundo caso, los sindicatos, cooperativas, etc.

El artículo 27 que nos ocupa, en sus primeros tres párrafos señala:

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

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

"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 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..."

De lo aquí transcrito, se desprende que el Estado (a través de las leyes ordinarias) puede imponer a la propiedad privada las modalidades que ordene el interés público, o sea, se abandonó el criterio que sostenía la Constitución de 1857, que la propiedad era un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que con su ejercicio, si por una -

parte debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se halla el interés de los demás hombres (la sociedad), al que fundamentalmente se debe atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. Este nuevo concepto de propiedad establece que su ejercicio debe redundar en provecho de todos. Como el derecho de usar, disfrutar y disponer de un pedazo de tierra que tiene como condición, atender a las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

También se establece qué bienes pertenecen a la nación, y ésta tiene el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, y por lo tanto, todas las riquezas que encierra. Asimismo, volvió a la nación la propiedad de todos los recursos mineros explotados anteriormente por sus dueños en beneficio propio (no hay que olvidar que los Españoles saquearon todo el oro y plata que existía en el territorio nacional durante la época colonial).

Las fracciones que integran el artículo 27 Constitucional son:

Fracción I.- En la que se estipula que sólo los mexicanos pueden adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones, o obtener concesiones para la explotación de las minas o aguas. Los extranjeros podrán adquirirlas siempre y cuando convengan ante la Secretaria de Relaciones Exteriores en considerarse como na--

cionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos (Claúsula Calvo), bajo pena, en caso de faltar al convenio de perder todo en beneficio de la nación. Así también les queda prohibido adquirir el dominio de tierras y aguas en -- las costas. La Secretaría de Relaciones Exteriores autorizará a los gobiernos extranjeros adquirir propiedad raíz en el lugar -- permanente de los Poderes Federales, para el servicio de embajadas o delegaciones.

Fracción II.--En esta fracción se estipula lo relacionado -- con las asociaciones religiosas, que tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar propiedades, exclusivamente los bienes necesarios para su objeto, siempre y cuando cumplan con el artículo 130 constitucional.(38)

Fracción III.--Asimismo, las instituciones de beneficencia sea pública o privada, que tiene por objeto auxiliar a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de las asociaciones o cualquier otro objeto lícito, podrán adquirir bienes raíces indispensables únicamente para su objeto.

Fracción IV.--Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la ex-

(38) Esta fracción se reformo el 28 de enero de 1992.

tensión necesaria para su objeto. Quedando prohibido exceder en extensión a los límites señalados en la fracción XV (pequeña propiedad agrícola).

Fracción V.-También los bancos podrán tener capitales im--
puestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes que los necesarios para su objeto.

Fracción VI.-En el primer párrafo de esta fracción, se determina que los estados y el Distrito Federal, los municipios de toda la República tendrán capacidad para adquirir y poseer todos -- los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

En el segundo párrafo, se estipula que las leyes de la Federación y de los estados pueden determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad, así como disponer las bases para la indemnización en caso de expropiación.

En el tercer párrafo, se estipula que cuando la Nación tenga que ejercer una acción para hacer cumplir el artículo 27, se hará por el procedimiento judicial y por orden de los Tribunales correspondientes, las autoridades administrativas procederan a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por la misma autoridad antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

La reforma agraria se encuentra regulada en las fracciones VII,VIII,IX,XV,XVII,XVIII,XIX,XX. Durante los últimos ochenta y dos años, el artículo 27 ha sufrido dieciséis reformas, una de las últimas se dio el 6 de enero de 1992, al reformarse el párrafo tercero y las fracciones IV,VI,primer párrafo,VII,XV,XVII, y se derogó las fracciones X a XIV, y XVI. Donde se dá por terminado el reparto agrario, se crean los certificados ejidales, que no son otra cosa que títulos de propiedad, por lo que ahora el campesino puede vender, enagenar y prescribir la propiedad, se permite hacer grandes inversiones al campo, y por lo tanto "elimina las barreras protectoras de los derechos e intereses de los trabajadores del campo" (39), con el fin de capitalizar el campo mexicano y sea más productivo.:

Las disposiciones relacionadas con la expropiación, segundo párrafo y fracción VI, segundo párrafo no han sufrido cambio alguno desde que se promulgo la Constitución en 1917.

2.-LEY DE EXPROPIACION.

La Ley de Expropiación vigente, del 25 de noviembre de 1936, es regulatoria del segundo párrafo del artículo 27 Constitucional. Ley que vino abrogar la de 1882, que contenía únicamente dos artí

(39) KRIEGER, Emilio. En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna, Ed. Grijalbo, México, 1994, pág. 201.

culos, en los cuales se facultaba al Ayuntamiento de la Ciudad de México para expropiar las aguas potables necesarias para sus habitantes, y en el artículo segundo, se autorizaba al Ejecutivo Federal a expropiar los bienes de los particulares indispensables para dicho suministro de agua.

En los veintiun artículos que la conforman, no señala con precisión la ruta de los actos de la autoridad, como las contemporáneas, quizá es uno de los fundamentos por los que no se establece qué debe entenderse por expropiación, ni lo qué es utilidad pública, sino sólo se limita a enumerar algunas razones de utilidad pública en el artículo primero, por virtud de las cuales la autoridad puede decretar la expropiación, que tiene un fuerte contenido social, y textualmente dice:

"ARTICULO 1.- Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

Fracción 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.

Fracción 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 los casos que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

Fracción V.-La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o transtornos, 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.

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

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

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

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

Fracción 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.

Fracción XI.-La creación o mejoramiento de centros de pobla--

"ción y de sus fuentes propias de vida.

Fracción XII.--Los demás casos previstos por las leyes especiales."

A diferencia de la ley de 1882, ésta nueva ley señala una diversidad de bienes que pueden ser expropiados, tanto inmuebles como muebles, a fin de que el Estado proporcione a la ciudadanía los servicios públicos necesarios e indispensables para un mejor modo de convivencia, por ejemplo: la construcción de escuelas, mercados, alumbrado público, servicio de limpieza, centros de abasto, parques, jardines, panteones, construcción de oficinas para el Gobierno Federal, conservación de lugares de belleza panorámica, etc., pero siempre teniendo cuidado de que se hagan los estudios necesarios por las autoridades expropiantes, que demuestren la necesidad invocada. Dado que el noventa por ciento de las obras públicas que se realizan en el país, son decisiones de un sexenio basados en la buena fé de los políticos, para dar un mejor servicio público a la población, por lo que sería injusto e inconstitucional el sacrificio del patrimonio particular a una obra que no sea necesaria, o bien que el inmueble expropiado no fue el adecuado para cubrir la necesidad preexistente.

Así, el procedimiento que marca la ley en toda expropiación, se inicia cuando el Ejecutivo Federal emite la declaración de expropiación mediante un Decreto, y las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal, sólo

habriran el expediente respectivo, para que ellas lleven a cabo toda la secuela procesal (artículos 1,2,3,4,), decreto que publicará en el Diario Oficial de la Federación y para el caso de que se desconozca el domicilio del afectado, se hará una segunda publicación en el mismo diario.

El artículo 5 dispone, que el afectado puede combatir dicho decreto, mediante la interposición del recurso de revocación, ante la autoridad que haya tramitado el expediente expropiatorio, dentro del término de quince días hábiles, contados a partir de que surtió efectos legales la notificación del decreto (artículos 5 y 6).

En los artículos 7 y 8 de la ley en estudio, señala que la autoridad procederá a la ocupación del bien, cuando el particular no haya hecho valer el recurso de revocación o se haya resuelto en contrario. Pero existe una excepción, cuando la expropiación se funde en las fracciones V,VI,X del artículo primero de la ley, en este caso, la autoridad administrativa procederá inmediatamente a la ocupación del bien, en virtud de que la utilidad pública invocada en estas fracciones es de interés social y nacional. Y la ocupación se hará de carácter urgente e inaplazable, en todos los demás supuestos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes expropiados.

Ahora bien, el artículo 124 de la Ley de Amparo en su frac-

ción II señala, que la suspensión del acto reclamado que no -- persiga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposi ciones de orden público, se concederá.

Nuestro máximo Tribunal ha dictado jurisprudencia al respec to, como el siguiente:

"EXPROPIACION. CUANDO PROCEDE LA SUSPENSION EN MATERIA DE. ...El artículo 8 del mismo ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V,VI y X del artícu lo 1º, el Ejecutivo Federal podrán ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación tem poral o imponer la ejecución inmediata de las disposicio-- nes de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las dis posiciones de limitación de dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que solamente en los casos a que se refieren las fraccio-- nes V,VI y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de - urgente e inaplazable, y que en los demás casos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata - de los bienes afectados por el Decreto de Expropiación.... (Pág.134 a 136 del Informe de 1947.Incidente de suspensión relativo al juicio de amparo administrativo promovido por Dolores Berriozábal Vda.de Elcoro y Coags.)

El artículo 9 regula el derecho de reversión, que tiene el afectado, cuando el bien expropiado no se destina en un período de cinco años, al fin que dió causa a la declaratoria de expropiación, además puede solicitar el pago de los daños causados -- por todo el tiempo que se le privo de su propiedad. Derecho que deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible, es decir, se empezaran a computar estos dos años, a partir de que venzan los cinco años que la autoridad tuvo para destinar el bien a la utilidad pública invocada en el Decreto expropiatorio.

La indemnización se encuentra regulada en el artículo 10 en relación con el artículo 20 de la ley, misma que se pagará dentro del año siguiente a la declaratoria de expropiación.

El procedimiento judicial que se pudiera dar en una expropiación, será cuando surga una controversia entre el particular afectado y el Estado, por lo que toca al monto de la indemnización, cuando la propiedad haya sufrido mejoras o deterioros y -- en consecuencia se controvierta su valor, se acudirá ante el Juez de Distrito, para que mediante resolución judicial se le pague -- al afectado, la indemnización correspondiente (artículos 11 y ss).

El artículo 21, señala que es de carácter federal la ley, -- en los casos en que se tienda alcanzar un fin cuya realización -- compete a la Federación conforme a sus facultades constituciona-

les, y de carácter local para el Distrito Federal.

3.-REFORMAS DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993.

La ley de expropiación vigente, sufrió su primera reforma - en diciembre de 1949, cuando se agregó a la fracción III del artículo primero, que era de utilidad pública las "construcciones de oficinas para el Gobierno Federal."

En el mes de noviembre de 1993, el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión una - iniciativa de "Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", constante de nueve leyes, entre las cuales se encuentra la de Expropiación. Iniciativa que señala, - que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que se ha propuesto llevar a cabo en su sexenio, es para modernizar la economía - mediante la apertura comercial y el fortalecimiento de la competitividad de la industria nacional, además señala, que la modificación que se propone es con el objeto de otorgar una mayor seguridad jurídica a los particulares en los procedimientos expropiatorios, es decir, establecer un procedimiento transparente y expedito, acorde con los tiempos modernos siendo necesario reformar los artículos 3,9,10,20,21 de la ley de expropiación.

Una vez que dicha iniciativa paso a la Comisión de Comercio

de la Cámara de Diputados para el análisis del proyecto de reforma, aquélla propone hacer modificaciones a la iniciativa al decir, que también debe ser reformado los artículos 4 y 5 para asegurar la congruencia terminológica con el artículo 3 y en el artículo 20 que habla del pago de la indemnización, éste se hará - en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie y no como lo proponía el Ejecutivo Federal "en moneda - de libre circulación."

Esta última modificación que propuso la Comisión de Comercio nos parece correcta, porque si un ciudadano norteamericano o canadiense que fuera afectado con una expropiación, se le tendría que pagar en moneda diferente a la nacional.

Ahora bien, las reformas que sufrió la ley de expropiación en 1993, "no se han hecho en defensa de los intereses de los mexicanos sino en protección de los intereses de ciudadanos norteamericanos y canadienses" (40), en aras de la modernización de la economía mexicana y de la insertación del país en los mercados - internacionales, lo que hoy se conoce como la Globalización de - la economía.

(40) Poder Legislativo Federal. Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV, Legislatura, Año III, No.18, del 10 de diciembre de -- 1993, pág.1887.

Estamos de acuerdo con el Diputado HECTOR PEREZ PLAZOLA , - cuando señala que las reformas a la ley de expropiación, no se hicieron pensando en el beneficio del mexicano, sino tuvieron - que hacerse para adecuar un Tratado Internacional en el que Mé- xico es parte y lo dispuesto en la ley en estudio, iba en con-- tra de sus intereses.

Así, el 22 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Ofi- cial de la Federación las reformas a la ley de expropiación de - los artículos 3,4,5,9,10,20,21, mismas que entraron en vigor el primero de enero de 1994.

La reforma al artículo 3, señala que la tramitación del ex- pediente administrativo es responsabilidad de la Secretaría de - Estado o Departamento administrativo correspondiente o del Gobier- no del Distrito Federal, sin embargo, corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal hacer la declaración de expropiación en ma- teria federal. Reforma que sólo hace un cambio de redacción del artículo, y que en nada altera el fondo de este artículo.

El artículo 9, determina que es derecho del particular, so- licitar la reversión de la expropiación, para el caso de que -- dentro del término de cinco años el Estado no haya destinado el bien a la causa de utilidad pública invocada, y a fin de que el procedimiento sea expedito, se le concede un término de 45 días a la autoridad responsable para dictar la resolución. Este dere

cho deberá hacerlo valer dentro del plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible, es decir, al termino de los cinco años concedidos a la autoridad para satisfacer la necesidad pública determinada. Con esta reforma se cubre una l a g u n a de la ley, antes de la reforma, no se decía nada del t é r m i n o para hacer valer el recurso de reversión, sólo se decía "den t r o del término de 5 años". Además se faculta al antiguo p r o p i e t a r i o para reclamar al Estado los daños causados por todo el tiempo que se le privo de su bien, porque no fue destinado total o parcialmente a la causa de utilidad pública invocada en el decreto.

El artículo 10 habla de la indemnización, que debe pagarse al particular. Lo analizaremos en el último apartado de este capítulo, en virtud de que se cambio la base para determinarla.

El artículo 20 determina, que el plazo para que el Estado pague la indemnización será dentro del término de un año, a partir de la declaración de expropiación en moneda nacional, sin -- perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Reforma por demás transcendental, pues ahora se reduce de - 10 a sólo un año el plazo, que la autoridad expropiante tiene p a r a p a g a r la indemnización, además de que el particular puede c o n v e n i r que sea en especie. Esta reducción en el plazo para el pago de la indemnización, puede convertirse para el Estado en un -

impedimento total para realizar una acción de verdadero interés público, pues resulta excesivamente corto, por lo tanto la autoridad deberá ser muy cuidadosa para no abusar de la expropiación o bien tener un fondo cuantioso para cubrir esa responsabilidad, y en virtud de que deberá hacerse en moneda nacional y no en papeles (bonos), como sucedió en 1982 con la expropiación de la -- Banca Nacional, cuando para pagar la indemnización cuantiosa que fue, la autoridad tuvo que emitir "Bonos del Gobierno Federal", a plazo no mayor de diez años para poder pagar la indemnización correspondiente.

La reforma al artículo 21 se hacía necesario, en cuanto a que debía suprimirse la palabra "y territorios federales", pues desde el año de 1974 dejaron de existir los dos últimos territorios Baja California Sur y Quintana Roo, para convertirse en estados de la Federación.

La adición del segundo párrafo a este último artículo, nos parece innecesario, porque el artículo 133 Constitucional señala el orden de importancia de los ordenamientos legales aplicables en México; en primer lugar la Constitución Política, en segundo las leyes del Congreso y por último, los tratados que esten de acuerdo con la misma, celebrados y aprobados por el Senado de la República, mismos que serán ley suprema en toda la Unión, de ahí que al adicionarse éste segundo párrafo al artículo 21, se esta devaluando la ley frente a los tratados, especialmente ante

el de Libre Comercio de América del Norte, razón por la que estamos de acuerdo con el maestro ALFONSO NAVA NEGRETE, cuando dice:

"Rompe y choca abiertamente esta norma con la prelación de los ordenamientos que fija el artículo 133 constitucional, que pone a las leyes del Congreso por encima de los tratados internacionales y no al revés como lo hace ese nuevo texto."(41)

Por último, la parte final de este artículo señala: "...y en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren."

Con este se deja abierta la posibilidad de que en las expropiaciones puedan ser sujetas a arbitraje internacional, cuando el particular afectado en sus propiedades, posesiones o derechos sea un ciudadano norteamericano o canadiense, pensamos que esta disposición va en contra de nuestra Carta Magna, que sólo admite el procedimiento administrativo ante la autoridad expropiante, es decir, ante la autoridad mexicana, además en el caso de que se controvierta que el bien haya tenido exceso o demérito de valor, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será sujeto a juicio pericial y a resolución judicial (artículos 5,11 y ss.), pero -- nunca señala que sea ante una autoridad extranjera y menos que se daran "acuerdos arbitrales" para solucionar las diferencias -

(41) Derecho Administrativo, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 282.

que puedan existir entre el Estado y el particular. Amén de que en el artículo 27 constitucional fracción I, se estipula que los extranjeros que adquieran propiedades en el país, deben convenir con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dicho bien, y no invocar la protección de sus gobiernos (cláusula Calvo), por lo que los inversionistas extranjeros deben atenerse en todo momento a la ley y tribunales mexicanos, por lo tanto esta nueva disposición es inconstitucional al no estar contemplada en el artículo 27 de la Carta Magna.

La última reforma que sufrió esta ley, se dá el cinco de -- diciembre de 1997, con motivo de la reforma política que tuvo el Distrito Federal en el año de 1996, mediante decreto que reforma el artículo 122 Constitucional, se hace necesario que la ley de expropiación se adapte a la nueva realidad política del país.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública local (cuarto párrafo -- del artículo 122 Constitucional), quien tendrá la facultad de -- cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal, que expida el Congreso de la Unión en la esfera de su competencia -- (inciso a, de la fracción II de la base segunda del apartado C -- del artículo 122 Constitucional) y que puede ejercer las facultades expresamente conferidas en la Constitución, el Estatuto de -- Gobierno y las leyes (inciso f, de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122 Constitucional).

En conclusión, el Congreso de la Unión puede facultar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para decretar expropiaciones, ocupación total o parcial o simplemente la limitación de los derechos de dominio de los particulares, mediante una indemnización, razón por la que se adicionó el artículo 20 bis a la ley de expropiación, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, según sea su competencia, el 4 de diciembre de 1997, entrando en vigor al día siguiente, es decir el 5, fecha en que tomó posesión oficial el Primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y textualmente dice:

"ARTICULO 20 BIS.-El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta ley, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local del Distrito Federal, conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

Las declaraciones se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a que corresponda tramitar

"el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolvera el recurso - administrativo de revocación previsto en la presente ley."

A partir de la entrada en vigor de esta reforma, las expropiaciones que se dan en el Distrito Federal, será el Jefe de Gobierno quien haga la declaración de expropiación mediante Decreto, siempre y cuando competa a sus atribuciones y facultades --- constitucionales y legales, mismo que será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y en caso de ignorarse el domicilio del afectado, se hará una segunda publicación en el mismo periódico oficial a fin de que surta efectos de notificación personal.

4.-LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 10 DE LA LEY DE EXPROPIACION.

Con motivo de la firma del TLC celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá, más de 250 leyes federales fueron reforma--das o cambiadas para adaptarlas a dicho tratado y en consecuen--cia, también cerca de 400 reglamentos administrativos se modifi--caron (42), una de esas leyes fue la de expropiación, que el 22 de diciembre de 1993 se reformó " para avanzar en la consolda--

(42) ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Ed. Porrúa, México, 1998, t. I, pág. 4.

ción del marco normativo y para hacer compatible nuestro régimen jurídico con la nueva realidad económica del país y con los compromisos contraídos internacionales", según lo manifestó el Presidente de la República en su iniciativa de reformas.

La indemnización, segundo requisito de la expropiación o - justo precio como en la doctrina se llama, es "la cantidad de - dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la trans- ferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fis- cal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se tra- te de un bien que no tiene señalado valor fiscal."(43)

Nuestra Carta Magna en el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, dispone: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fis- cal 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."

Por otro lado, el artículo 10 de la Ley de Expropiación de- termina:

(43) ACOSTA Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrati- vo, Ed. Porrúa, 2ªed., México, 1993, pág. 587.

"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."

Este artículo dispone una nueva base para el pago de la indemnización (valor comercial) y en caso de que no se pueda establecer éste, se tomará como base del pago el valor fiscal, con esto se controvierte abiertamente a la Constitución Federal, pues esta sólo se puede reformar del modo que ella misma dispone en el artículo 135.

Señala el maestro ALFONSO NAVA NEGRETE, que la indemnización que reciba el afectado "se entiende, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia como un justo precio que se da al particular, es decir, no es un precio comercial, ni el valor exacto del bien expropiado, es un precio que compensa o resarce del daño -- causado."(44)

Lo anterior es cierto, en virtud de que la expropiación tiene un fuerte contenido social, y por lo tanto, no se esta ante -- una compra-venta, para poder pagar la indemnización a valor comercial, porque en todo caso le convendrá mejor al Estado utilizar -

(44) Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 276.

otra figura jurídica y obtener la propiedad del particular, para realizar una obra pública y poder atender un servicio público -- que redunde en beneficio inmediato de la colectividad.

En opinión del maestro ACOSTA ROMERO, la indemnización debe contemplar:

- a) El valor objetivo del bien. Costo de fabricación o reproducción del bien.
- b) Los daños causados por la expropiación.
- c) No se tomará en cuenta las circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ni ganancias hipotéticas.
- d) No se pagara el lucro cesante.
- e) En materia de inmuebles, tampoco se considerará el valor panorámico o el derivado de hechos históricos.(45)

Acorde con estos requisitos, la Suprema Corte de Justicia - de la Nación, ha señalado:

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.-La indemnización, segundo requisito de la expropiación, consistente en una cantidad de dinero que es el valor de la propiedad ocupada, y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación, doctrina hecha ley en nuestra legislación al tenor del artículo 27, fracción VI, párrafo 2º, de la Cong

(45) ACOSTA Romero, Miguel. ob. cit., pág. 590.

"titución, que, al decir cantidad, refiriéndose a la indemnización que debe mediar para la expropiación, no puede dar a entender sino que aquélla consiste en moneda nacional." (Semanario Judicial de la Federación, Quinta época, t. LVI, p. 1167)

Se entiende por valor comercial la cantidad de dinero, justa y probable que se podrá obtener por una propiedad en un mercado abierto, es decir, será el precio mayor en dinero que una persona pudiera pagar justificadamente y un vendedor pudiera aceptar por ese bien. Valor que estará determinado por la oferta y la demanda que hay en el mercado, además de la influencia de otros factores como los sociales, económicos y políticos que se dan en el lugar donde se localiza el inmueble o mueble. De ahí que un inmueble ubicado en zona residencial tendrá un elevado valor comercial a uno de zona marginada carente de servicios públicos, donde no existe oferta ni demanda de mercado y por consiguiente, el valor comercial será bajo.

Dado que el artículo 27 Constitucional señala, que la indemnización estará basada en el valor fiscal o catastral que tenga registrada el inmueble en la oficina administrativa, bien sea porque éste haya sido proporcionado por el particular o bien lo haya aceptado tácitamente. En años pasados, este valor fiscal se renovaba cada dos años y aún así, los planos catastrales tenían un atraso de por lo menos diez años, razón por la que a partir -

del año de 1994 la autoridad del Distrito Federal, puso en marcha un nuevo sistema de valorar o revalorar los inmuebles cada año. En donde todos los propietarios de suelo y las construcciones adheridas a él, tienen el deber y la obligación de manifestar el valor de sus propiedades para fines del pago de impuesto predial. Bien sea que el particular le haga un avalúo comercial a su inmueble por conducto de un perito valuador autorizado para ello, o bien aceptar tácita o expresamente el valor catastral determinado por la autoridad en base a los valores unitarios, de construcción y de instalaciones especiales que emite la autoridad cada año. (Artículos 148 al 155 del Código Financiero del Distrito Federal)

Dicho valor catastral estará determinado por diferentes factores como son, el valor unitario del suelo de la zona donde se localice el predio, si esta cerca de avenidas importantes, mercados, etc., por lo tanto, todos los propietarios o poseedores de inmuebles están obligados a determinar y declarar, dentro de los dos primeros meses de cada año, el valor de sus propiedades.

Y en virtud de que las personas no van a declarar un precio tan alto como el valor comercial, para no pagar altos impuestos, ahora con la nueva redacción del artículo 10 de la Ley de Expropiación se legaliza una práctica viciosa, ilegal que se venía dando con más frecuencia en los últimos años.

Razón por la que el valor fiscal y valor comercial de los -

inmuebles, si bien idealmente deben coincidir, en la práctica difieren pues "el valor comercial se determina por la simple aplicación de leyes económicas, mientras que el valor fiscal requiere de un procedimiento y una declaración de las autoridades administrativas correspondientes."(Semanao Judicial de la Federación, Séptima Epoca, v.58, sexta parte, p.83)

En los discursos que se hicieron en el Congreso de la Unión en contra de la reforma al artículo 10 de la ley de expropiación, el Dip. MIGUEL ANGEL LEON CORRALES dijo:

"...la Ley vigente es una ley mucho más precisa, que sobre todo obliga a los propietarios que van a ser indemnizados, a asumir las consecuencias que para disminuir el pago de impuestos, ellos antes declararon un valor catastral abajo del valor comercial...en este caso en la práctica, es un defraudador fiscal, pagará caro, muy caro el haber evadido impuestos..." (46)

Pero el cambio de base para el pago de la indemnización en la expropiación, se dió principalmente por el compromiso internacional contraído en 1992, TLC que en su artículo 1110 habla de la expropiación e indemnización, estableciéndose bases totalmen-

(46) Poder Legislativo Federal. Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV, Legislatura, Año III, No. 18, del 10 de diciembre de 1993, pág. 1901.

te diferentes a las establecidas en la ley de expropiación vigente, hasta antes del primero de enero de 1994, por lo tanto se estaba negociando en contra de nuestra Carta Magna y comprometiéndose a reformar la ley para adecuarla a dicho tratado, y no al revés como debió ser.

Este artículo en sus puntos más importantes señala, que la indemnización será equivalente al valor justo de mercado (valor comercial), misma que se hará sin demora y completamente liquidable, y en el caso de que sea pagado en moneda del Grupo de los siete (integrado por Estados Unidos, Canadá, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia y Japón) incluirá intereses a una tasa comercial, a partir de la fecha de la expropiación hasta la fecha de pago. Si se paga en pesos mexicanos será equivalente a la indemnización que se hubiera hecho en alguna moneda del Grupo de los Siete, más intereses a una tasa comercial, a partir de la fecha de expropiación y hasta la fecha de pago. Por tanto, existen dos sistemas para pagar la justa indemnización: una frente a los ciudadanos norteamericanos y canadienses, y otra, para los mexicanos y demás extranjeros no pertenecientes al TLC.

A los mexicanos y demás extranjeros no pertenecientes al Tratado de América del Norte se pagará la indemnización a valor comercial en un plazo de un año, contados a partir de la notificación personal del decreto expropiatorio; y por otro lado, a los ciudadanos norteamericanos y canadienses que se les expropie un -

bien en territorio mexicano, la indemnización será a valor comercial sin demora y completamente liquidable, misma que se hará en alguna moneda del Grupo de los Siete (dólares preferentemente), más los intereses generados a una tasa comercial razonable, a partir de la fecha de expropiación y hasta la fecha de pago. En caso de pagarse en moneda diferente (pesos mexicanos) se pagará el equivalente que si se hubiera pagado en moneda de alguno de los países del Grupo de los Siete, más los intereses que se hubieran generado a una tasa comercial razonable, hasta la fecha de pago. Además una vez liquidada la indemnización podrá ser transferido el bien, es decir, podrá el Estado mexicano proceder a la ocupación del bien expropiado.

Ahora bien, en el Congreso de la Unión se dejó oír voces en el sentido de que, era justo y necesario hacer el cambio de la base para el pago de la indemnización en la expropiación, de valor catastral a valor comercial, porque esto había dado causa a numerosos abusos de autoridad en perjuicio de los particulares, además de que con este cambio se le estaría protegiendo de las fluctuaciones monetarias o devaluaciones que existen en los tiempos modernos, pues el valor catastral o fiscal registrado en las oficinas recaudadoras esta por debajo del real, por consiguiente en el avalúo que se practique al inmueble o mueble expropiado, se tendrá el valor real de mercado, es decir, el más alto precio en dinero en la fecha en que se practique el avalúo.

La reforma autorizada al artículo 10 en estudio, señala: "se-

"rá 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", aquí no se prohíbe que la indemnización sea pagar a valor comercial, sino únicamente se prohíbe que en los inmuebles el pago de la indemnización no debe -- ser inferior al valor catastral, y en la práctica "opera la Comisión de Bienes Nacionales, la que auxiliándose de instituciones bancarias determinan el monto o las bases para fijar el monto de la indemnización, usualmente superior al catastral de que habla la ley suprema".(47)

El artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales en vigor señala, que cuando el Gobierno Federal adquiriera por vía de derecho público, en este caso por expropiación, mediante la declaratoria de utilidad pública correspondiente, la Secretaría de Desarrollo Social determinara el procedimiento encaminado a la ocupación 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.

Asimismo, en el Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bie

(47) MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Harla, México, 1991, t. II, pág. 68.

nes Nacionales en su artículo 9, fracción VI, señala que para el cumplimiento de su objetivo, la Comisión tendrá la atribución en los casos de expropiación, determinar el monto de la indemnización que debe cubrirse a los afectados, de conformidad con el artículo 10 de la ley de expropiación.

Para el maestro ERNESTO GUTIERREZ Y GONZALEZ, el sistema -- constitucional de fijar la indemnización o retribución para pagar al afectado de una expropiación, es un sistema del todo injusto y arbitrario, porque:

1.- Cuando el particular adquiere un bien y éste se encuentra ya catastrado, ese valor catastral se fija en el acto de la adquisición, pues la autoridad es quien de manera inicial fija ese monto o base para el pago de los impuestos.

2.- El particular no puede, ni debe, estar pendiente de que se revalúe su predio, por las devaluaciones constantes que sufre nuestra moneda frente a las divisas extranjeras. Pues si bien el inmueble adquiere un plusvalía, esta se dá por otros factores, como la demanda de terrenos en la zona de su ubicación, y mejoras que hagan al mismo.

3.- El Estado tiene la facultad de cada dos años (actualmente cada año) hacer un revalúo de las fincas, para poner el valor catastral, acorde o muy próximo al valor real comercial adquirido por la plusvalía que haya tenido.

4.- Y a fin de que no sea injusto y arbitrario la indemnización - que reciba el expropiado (valor catastral), propone que al decre-

tarse la expropiación, se debe hacer siempre un avalúo comercial del bien, haciéndole un cálculo promedio de su valor en los cinco años anteriores, para que del valor real comercial del mismo, eso debe ser lo que se le pague al particular, y de este valor - se le deduzcan las sumas que resultan como diferencia entre los impuestos que le hubieran correspondido pagar conforme a ese precio real, y los que en verdad hubiera cubierto, por lo tanto, la indemnización que recibe el particular será mayor que la del precio catastral registrado de su finca, además de que al Estado le pago los impuestos a valor comercial y no catastral, para que no se diga que es un evasor de impuestos.(48)

Si bien el nuevo texto del artículo 10, se hizo pensando en beneficio de extranjeros y no directamente de los mexicanos, situación condenable, por los compromisos internacionales que México celebró con Estados Unidos y Canadá en 1992, no deja de beneficiar a nuestros conciudadanos, y al aceptar este artículo una base diferente para el pago de la indemnización, podemos concluir que aquél va en contra de nuestra Carta Magna, y a fin de que la realidad social no la supere dado que ya otras leyes secundarias de expropiación, como la del Estado de México, y leyes especiales como la Ley Agraria, ya incorporaron a su texto, que el pago de -

(48) Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano, Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 830 y ss.

la indemnización será igual al valor comercial del bien expropiado, proponemos que el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo - de la Constitución sea reformado y recoga en sus líneas la base de valor comercial, para el pago de la indemnización en la expropiación, por todos los argumentos escritos.

A mayor abundamiento, el artículo 10 en estudio, en su primera parte señala que la indemnización "será equivalente al valor comercial que se fije", es decir, obliga a la autoridad expropiante a pagar la indemnización mediante avalúo comercial que determine el valor de la cosa, ante ésta situación no sólo se está contraviniendo al artículo 27 Constitucional sino que la viola.; en la segunda parte del artículo 10 señala: "sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras" donde se obliga a la autoridad a no pagar MENOS del valor catastral o fiscal que el inmueble tiene registrado ante las oficinas catastrales o recaudadoras, luego entonces la base para determinar la indemnización es el valor comercial, y si bien es cierto que las fluctuaciones inflacionarias que sufre nuestra moneda frente a las extranjeras es constante y continua, afectando el valor de las cosas, es decir, que día a día se ve alterado el valor de aquéllas. En la actualidad gran número de leyes reglamentarias del artículo 27 --- Constitucional y de Expropiación de los Estados han incorporado la base para determinar la indemnización en caso de expropiación, sea el valor comercial del bien y a fin de que la realidad no re-

base a nuestra Carta Magna por los cambios vertiginosos que suceden en la economía, lo social, político, cultural del país proponemos sea reformado el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución y así, obtener un equilibrio entre ésta y el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio que México celebró con Estados Unidos y Canadá en 1992, en cuanto al pago de la indemnización que reciba el afectado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El vocablo expropiación procede del latín "expropriare" donde el prefijo EX significa salir, fuera, y PROPIARE individual, particular, por lo tanto en sentido etimológico es salir de lo particular. El Diccionario de la Lengua Española la define, como una acción y efecto por el cual se priva a un particular de su propiedad por motivos de utilidad pública.

SEGUNDA.- Estimamos que el interés general y la utilidad pública a pesar de expresar conceptos afines, existe entre ellos cierta diferencia, ya que el interés general expresa el provecho, utilidad o ganancia, común a todos los individuos que constituyen el elemento personal del Estado, - sin tomar en consideración ni la forma ni el sujeto que haga producir la utilidad o beneficio, en cambio la utilidad pública es beneficio o provecho que obtiene la colectividad cuando el Estado o los particulares autorizados por aquél le satisfacen una necesidad por la aplicación de uno o varios bienes concretos.

TERCERA.- Ni la Constitución ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni la Ley de Expropiación vigente, han definido qué es la utilidad pública, pues sólo en el artículo 1º de ésta última, hace una enumeración caufística de -- las causas de utilidad pública, así como en las leyes - especiales reglamentarias del artículo 27 Constitucional.

CUARTA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una cl
s
i
f
i
c
a
c
i
o
n
de
t
r
e
s
tres
ca
u
s
a
s
de
u
t
i
l
i
d
a
d
a
p
u
b
l
i
c
a
:u
t
i
l
i
d
a
d
a
p
u
b
l
i
c
a
en
sentido
estricto
, utilidad
social
y utilidad
nacional
, cuando
para
la
Constitución
no
es
más
que
una
, utilidad
pública
en
su
más
amplio
sentido
, porque
en
to
do
caso
lo
que
la
Constitución
prohíbe
es
la
expropiac
i
o
n
por
utilidad
privada
.

QUINTA.- La Ley de Expropiación vigente es de carácter federal y
local para el Distrito Federal, de acuerdo con su comp
etencia
respectiva
, que
en
21
artículos
determina
el
pro
cedimiento
administrativo
a
seguir
, y
sólo
en
el
caso
-
de
que
se
controvierta
el
monto
de
la
indemnización
se
rá
determinado
mediante
resolución
judicial
.

SEXTA.- Esta Ley ha tenido tres reformas, la más importante se
dió el 22 de diciembre de 1993, a los artículos 3,4,5,
9,10,20 y 21. Se redujo el plazo que tiene el Estado -
para pagar la indemnización al particular, de diez a só
lo un año; ahora se concede al expropiado un plazo de -
dos años para interponer el recurso de reversión para -
que el Estado regrese la propiedad, contados a partir -
de que expire el término de cinco años que tuvo el Est
a
do
para
realizar
la
utilidad
pública
determinada
, recur
so
que
deberá
ser
resuelto
por
la
autoridad
en
45
días
, además
se
faculta
al
antiguo
propietario
para
reclamar
.

daños causados, por todo el tiempo que se le privo de su bien ilegalmente; en el artículo 21 se adicionó con un segundo párrafo donde se establece que la aplicación de la ley "se entienda 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"; también se cambió la base para el pago de la indemnización, ahora es el valor comercial del bien expropiado; asimismo los artículos 3,4,5 se reformaron en cuanto a su redacción pero en nada los altera.

SEPTIMA.- El Tratado de Libre Comercio que México celebró con los Estados Unidos y Canadá en 1992, motivo que más de 250 leyes federales se reformaran o cambiaran para adaptarlas al tratado, y no al revés como debó ser, entre ellas la de expropiación.

OCTAVA.- El artículo 27 Constitucional fracción VI, segundno párrafo señala la base para pagar la indemnización al expropiado, y siendo esta el segundo requisito constitucional para que se dé la expropiación, la doctrina la llama "precio justo", que es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad, cantidad que es fijada conforme al valor fiscal de la cosa, o bien mediante peritos cuando se trate de un bien que no tiene determinado ese valor.

NOVENA.- El cambio del artículo 10 de la Ley de Expropiación en 1993, fue motivado por el TLC, es decir, primeramente se hizo pensando en el beneficio del extranjero norteamericano y canadiense y no directamente de los mexicanos, éste cambio en la base para pagar la indemnización al expropiado, valor comercial y no a valor fiscal como lo determina la Constitución, y dado el cambio que sufre nuestra moneda frente a las divisas extranjeras, y en virtud del valor catastral o fiscal que tiene registrado la autoridad administrativa es menor al valor comercial determinado por la aplicación de leyes económicas como la de la oferta y demanda. Consideramos que es inconstitucional esta reforma al artículo 10, toda vez que no lo autoriza la Constitución y ésta sólo se reforma conforme a su artículo 135, razón por la que proponemos sea reformado el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo para que se incorpore a su texto, que el pago de la indemnización sea igual al valor comercial del bien expropiado, para que no rebase la realidad social a nuestra Carta Magna.

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

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel. "DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL", Ed. Porrúa, México, 1998, t. I.
- 2.- _____ "SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa, 2ªed., México, 1993.
- 3.- ALEMAN Váldez, Miguel. "LA VERDAD DEL PETROLEO EN MEXICO", Ed. Grijalbo, 2ªed., México, 1977.
- 4.- AYVARDO Saúl, Mario. "LECCIONES SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO", Universidad Autónoma de México, 1990.
- 5.- BOTELLA Asensí, Juan. "LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO, EL CASO DEL PETROLEO", Ed. Moderna, México, 1941.
- 6.- BURGOA, Ignacio. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", Ed. Porrúa, 28ªed., México, 1996.
- 7.- DEL CASTILLO Velasco, José María. "ENSAYO SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO", UNAM, ed. facsímil, México, 1994, t. II.
- 8.- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL", Instituto de Capacitación Política, México, 1982.
- 9.- DEL RIO González, Manuel. "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Cárdenas, México, 1981.
- 10.- FRAGA, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa, 34ªed., México, 1996.

- 11.- GALINDO Camacho, Miguel. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa, México, 1996, t. II.
- 12.- GONGORA Pimentel, Génaro. "LA SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA", Ed. Porrúa, 3ªed., México, 1996.
- 13.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO", Ed. Porrúa, México, 1993.
- 14.- KRIEGER, Emilio. "EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION. VIOLACIONES - PRESIDENCIALES A LA CARTA MARGNA", Ed. Grijalbo, México, 1994.
- 15.- MARTINEZ Morales, Rafael I. "DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO - CURSO", Ed. Harla, México, 1991, t. II.
- 16.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL", Ed. Porrúa, 5ªed., México, 1980.
- 17.- NAVA Negrete, Alfonso. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- 18.- PEREZ DE LEON, Enrique. "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO", Ed. Porrúa, 14ªed., México, 1993.
- 19.- ROUAIX, Pastor. "GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917", Gobierno del Estado de Puebla, México, 1945.
- 20.- TENA Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1997", Ed. Porrúa, 20ªed., México, 1997.
- 21.- SERRA Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, SEGUNDO CURSO", Ed. Porrúa, 17ªed., México, 1996.

L E G I S L A C I O N
=====

- 1.- Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 4ªed., México, 1994, v.4.
- 2.- Mexicano ésta es tú Constitución comentada por Emilio O. Rabasa y otro., LV Legislatura de la Cámara de Diputados, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 8ªed., México, 1993.
- 3.- Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, Cuaderno No.11, De las Garantías Individuales, Artículo 27, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la - Revolución Mexicana, obra publicada con motivo del LXXX aniversario de la Revolución Mexicana, México, 1990.
- 4.- Diario Oficial de la Federación. Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría - de Gobernación.
- 5.- DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María, compiladores de: Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, Ed. Oficial, Imprenta y Litrogra fía de Eduardo Dublan y Comp., México, 1887, t. VI, pág. 587-593; y t. XVI, pág. 275-276.
- 6.- Gaceta Oficial del Distrito Federal. Organo del Gobierno de la Ciudad de México.
- 7.- Ley Agraria comentada por Armando López Nogales, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 8.- Ley de Amparo comentada por Génaro Gongora Pimentel y otro., doctrina jurisprudencial, Ed. Porrúa, 2ªed., México, 1996, t. I.

- 9.- Ley de Expropiación, Iniciativa y Exposición de motivos, Discursos en defensa del proyecto pronunciado en la junta convocada por la Cámara de Diputados, Texto de la ley, ed. Revisada por Alfonso Francisco Ramírez, Ed. Botas, México, 1937.
- 10.- Ley General de Bienes Nacionales, Ed. Porrúa, 35ª ed., México, -- 1997.
- 11.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, 35ª ed., México, 1997.
- 12.- Poder Legislativo Federal, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, Año III, No. 18 del 10 de diciembre de 1993.
- 13.- Tribunal Supremo, 1ª Sala, Colección de leyes y decretos del Imperio 1865, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865, t. I.
- 14.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, Ed. Porrúa, 63ª ed., México, 1994.
- 15.- Código Federal de Procedimientos Civiles, Ed. Mc Graw Hill, México, 1997.
- 16.- Código Financiero del Distrito Federal y Disposiciones complementarias, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1998.
- 17.- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Ed. Porrúa, 35ª ed., México, 1997.
- 18.- FERNANDEZ Y CUEVAS, José Mauricio. Expropiación. Prólogo de Ignacio Burgoa, doctrina jurisprudencial, Ed. Dosfiscal, México, -- 1986, t. I.

- 19.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia en orden alfabético, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, t. II y t. V.

O T R A S F U E N T E S

- 1.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Ed. Helias ta, 8ªed., Buenos Aires, Argentina, 1974, t. III.
- 2.- Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de Debates, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, ed. facsímil, México, 1985, t. II.
- 3.- CUELLAR, Alfredo B. Expropiación y crisis en México, Tesis de Licenciado en Derecho, UNAM, México, 1940.
- 4.- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, 23ªed., México, 1996.
- 5.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliografica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1967, t. XI, pág. 641-657.
- 6.- GOMEZ DE SILVA, Guido. Diccionario etimológico de la lengua española, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- 7.- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa-Calpe, S. A., 21ªed., España, 1992.
- 8.- Instituto de Ciencias Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, 3ªed., México, 1989, t. A-CH.