

2 Ej.



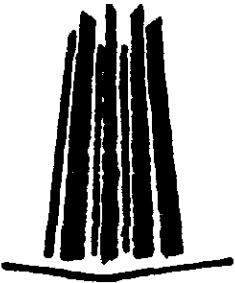
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ARAGON

“UNA PROPUESTA DE REFORMA A LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA DE EXPROPIACION”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: RUBEN CRUZ CAMPOS

ASESOR: LIC. ROBERTO HECTOR GORDILLO MONTESINOS



MEXICO

1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Una Propuesta de Reforma a los Medios de Impugnación en Materia de Expropiación.

Introducción.

Capítulo I
Conceptos Generales.

Pág

1.1.- El régimen de propiedad en México	1
1.1.1.- La propiedad privada	1
1.1.2.- La propiedad de la Nación	7
1.2.- Formas por las que el Estado adquiere el dominio de la propiedad privada	19
1.2.1.- La nacionalización	20
1.2.2.- El decomiso	21
1.2.3.- La requisición	24
1.2.4.- La confiscación	27
1.2.5.- Las servidumbres administrativas	29
1.2.6.- Las modalidades a la propiedad privada	30
1.2.7.- La expropiación	31
1.2.7.1.- Antecedentes de la expropiación en Roma	34
1.2.7.2.- Antecedentes de la expropiación en Francia	36
1.2.7.3.- Antecedentes legislativos en México	37
1.2.7.3.1.- La Constitución de 1814	38
1.2.7.3.2.- La Constitución de 1824	38
1.2.7.3.3.- Las 7 Leyes Constitucionales de 1836	39
1.2.7.3.4.- Las Bases Orgánicas de 1843	40
1.2.7.3.5.- La Ley de 1853	40
1.2.7.3.6.- La Constitución de 1857	41

1.2.7.3.7.- Los Estatutos Provisionales del Imperio de 1865	41
1.2.7.3.8.- La Constitución de 1917	42

Capítulo II

Naturaleza de la Expropiación

2.1.- Naturaleza jurídica de la expropiación	43
2.2.- Fundamento Constitucional	47
2.3.- Ley de Expropiación y demás leyes aplicables a la materia	50
2.4.- Requisitos de procedencia de la expropiación	61
2.4.1.- Determinación de la causa de utilidad pública	61
2.4.1.1.- Concepto de utilidad pública y sus elementos	63
2.4.2.- Intervención de la autoridad	66
2.5.- Procedimiento de expropiación	68
2.6.- Elementos de la expropiación: Sujetos y objeto	71
2.7.- La indemnización	72
2.8.- Bienes susceptibles de ser expropiados	74

Capítulo III

De los recursos administrativos en materia de expropiación

3.1.- Concepto de recurso administrativo	76
3.2.- Naturaleza del recurso administrativo	78

3.3.- Caracteres y elementos del recurso administrativo	80
3.4.- Ventajas y desventajas del recurso administrativo	85
3.5.- El recurso de revocación	87
3.6.- El derecho de reversión	88

Capítulo IV

Reforma de los medios de impugnación en materia de expropiación

4.1.- Ampliación del término para la interposición del recurso de revocación	90
4.2.- La solicitud del derecho de reversión en el término de un año y no de cinco como lo establece la Ley de Expropiación	95
4.3.- Del pago de los daños y perjuicios causados	104
4.4.- Creación de un precepto legal en la Ley de Expropiación donde se establezcan los requisitos necesarios para la interposición del recurso administrativo de revocación, así como para la solicitud del derecho de reversión	107
Conclusiones	114
Bibliografía	119

Agradezco infinitamente a DIOS, por ser amigo y guía, por estar conmigo cuando más lo necesito y porque continuará dándome la fuerza para seguir adelante.

Como un pequeño homenaje a todos sus años de esfuerzo y sacrificio, dedico el presente trabajo a mi madre, YOLANDA CAMPOS CAYETANO, Quien, pese a las adversidades de la vida supo guiarme por el camino de la rectitud y la honradez, gracias madre, por haberme dado tanto y por no haberle importado privarse de tantas cosas para que yo pudiera llegar a este momento. Con amor respeto y profunda admiración.

A mi Padre, JOSÉ CRUZ LÓPEZ, Con infinito cariño y eterna gratitud, por el amor que siempre nos tuvo, por ser parte fundamental de todos nuestros logros, y por haber sido un gran hombre que pese a su oficio humilde siempre trato de procurarnos lo mejor, sé que aun cuando ya no esta con nosotros, usted sigue velando por nuestro bien.(+)

Con profundo agradecimiento a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, por haberme permitido ser parte de esta gran institución y muy en especial al “CAMPUS ARAGÓN” y a todos los catedráticos del área de DERECHO, Quienes contribuyeron a que concluyera un ciclo más en mi formación profesional.

*Con cariño a mis hermanos
JOSE, KARINA Y MARCO
ANTONIO y muy en especial a
mi hermana ERIKA, quien
siempre ha sabido apoyarme
ante cualquier adversidad.*

*Con admiración y respeto para
mi asesor de tesis, LIC:
ROBERTO HECTOR
GORDILLO MONTESINOS,
gracias por haberme tenido
tanta paciencia, por haber
puesto tanto esmero y dedicación
en el presente trabajo y por toda
la ayuda que tan
desinteresadamente me brindo.*

Agradezco a él LIC. GERARDO LÓPEZ CHAVEZ, por su valiosa orientación, misma, que me permitió subsanar los errores y deficiencias del presente trabajo

Agradezco a la LIC. ALICIA RIVAS, por toda la ayuda que, tan desinteresadamente, me brindo en el inicio del presente trabajo.

Un agradecimiento muy especial a dos grandes amigos, BLANCA Y JESUS, quienes desde el inicio de nuestra carrera me impulsaron a lograr mis metas, gracias porque parte de lo que soy también se lo debo a ustedes, además de que sin su valiosa ayuda no hubiere sido posible la terminación del presente trabajo.

Como un pequeño agradecimiento a él LIC. B. ALEJANDRO CRUZ LÓPEZ, por ser como un padre y un hermano, por brindarme la oportunidad de poder colaborar contigo, porque sé que aprenderé bastante de ti, gracias por todo el apoyo que me has dado y espero que en lo subsecuente me lo sigas brindando.

Con profundo agradecimiento a la LIC. ARACELI ALVAREZ MILLAN, gran amiga de quien he aprendido bastante, además de que siempre me ha brindado su ayuda de una manera incondicional, gracias por todo lo que has hecho por mi en estos últimos años.

INTRODUCCIÓN

Como toda tesis el presente trabajo representa la afirmación que hace el alumno del criterio que tiene sobre determinado punto jurídico que le ha interesado por su importancia y trascendencia dentro del mundo del Derecho, desde luego dicha sustentación se encuentra sujeta a rectificación.

Consideramos que toda proposición debe estar dirigida a los derechos elementales e intrínsecos al ser humano, derechos que son la base y el objeto de las instituciones sociales, y, donde el poder público, que es la primera de esas instituciones, tiene el doble papel de respetar y hacer cumplir las garantías otorgadas por la Constitución para hacer efectivos y seguros esos derechos.

Dentro de estos derechos inherentes al hombre encontramos el derecho de propiedad, derecho que ha sido básico en el orden social de todos los tiempos.

Así, la primera parte del presente trabajo se encuentra relacionada con la propiedad, tanto privada como del Estado, donde en términos generales han quedado establecidas sus características. De igual manera, se han establecido las formas por las que el Estado adquiere el dominio de la propiedad privada por

vías tanto de derecho público como de derecho privado, dentro de estas formas de adquirir el dominio de la propiedad privada encontramos a la “expropiación”, punto fundamental del presente trabajo, figura jurídica que encuentra su fundamento en el artículo 27 constitucional, segundo párrafo, el cual dispone:

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

Atendiendo al anterior precepto, se puede afirmar que la expropiación es una garantía al derecho de propiedad ya que de ninguna otra manera el Estado puede privar de sus bienes al particular.

La figura de la expropiación tiene sus antecedentes en el Derecho romano, donde, si bien no estuvo regulada por principios ni normas propias y precisas, no fue desconocida. Contrariamente a lo anterior la figura de la expropiación si contó con una reglamentación clara y precisa en el Derecho francés.

Por lo que respecta a México, la figura de la expropiación siempre ha contado con una reglamentación precisa, desde la Constitución de 1814 hasta nuestra actual constitución, promulgada en 1917, a lo largo de las diversas etapas históricas de nuestra Carta Magna, siempre se le ha dado un sentido proteccionista a la propiedad.

Nuestro segundo apartado hace referencia única y exclusivamente a la naturaleza jurídica de la expropiación, exponiendo de una manera clara y concreta cada uno de los puntos relacionados con la misma.

Por otra parte y siendo el tema fundamental la reforma de los medios de impugnación, resulta necesario establecer su terminología, su naturaleza, sus elementos, ventajas y desventajas, así como los fines que persiguen tanto el recurso de revocación como el recurso de reversión, por lo que el tercer capítulo se encuentra dedicado a los recursos administrativos en materia de expropiación.

Por último, en el cuarto apartado nos hemos referido a la necesidad de ampliar el término para la interposición del recurso de revocación en virtud de que en algunas ocasiones la causa de utilidad pública no se encuentra debidamente justificada, lo que hace suponer que la autoridad se encuentra actuando de una manera arbitraria y contraria a derecho y puesto que el recurso ha de resolverse conforme a los elementos probatorios aportados al expediente de expropiación, consideramos que el particular debe contar con un tiempo razonable para recabar datos y pruebas suficientes para demostrar la ilegalidad del acto.

Por otra parte, hemos considerado que si se expropian bienes para satisfacer una necesidad pública, resulta contradictorio que el Estado no destine el bien a tal fin en el término de cinco años, por lo que, resulta necesaria la reducción de dicho término. En este orden de ideas, el particular al solicitar la reversión debe exigir también el pago de los daños y perjuicios que sufrió por la desposesión de su bien.

En el último punto, consideramos que no sería ocioso que la Ley de Expropiación contara con un procedimiento propio para la presentación de sus medios de impugnación.

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

1.1.- El Régimen de Propiedad en México.

1.1.1.- La Propiedad Privada.

Por ser la propiedad básica en la vida social de un pueblo y la base para el desarrollo del presente tema, resulta necesario establecer un concepto de lo que es la propiedad, por lo que haremos referencia a algunas definiciones.

Propiedad.- La palabra propiedad proviene de la palabra latina *proprietas*, que a su vez se deriva de *propre*, cerca, indicando en su acepción más general una idea de proximidad y adherencia entre las cosas. De ahí que en un sentido jurídico-económico la

propiedad representa la relación de dependencia en que se encuentra el hombre respecto de las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades. ¹

Propiedad.- El derecho de propiedad en general, se configura como la suma de facultades, que tiene una persona sobre una cosa o bien y que le permite beneficiarse de la misma en toda la medida que el ordenamiento legal autoriza.²

En este mismo orden de ideas y como en todas las materias jurídicas, siempre hay una tesis u opinión que se considera clásica, la cual es la siguiente:

La propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua.

Se dice que la propiedad era absoluta porque se consideraba que no tenía ninguna limitación, de modo que se podía usar de los bienes en la medida en que se quisiera y deseara; también se consideró exclusiva, porque el uso y goce correspondía únicamente al propietario y, por último, se consideró perpetua, porque el propietario siempre lo era hiciera o no uso de la cosa.

¹ OMEBA: Enciclopedia Jurídica. Tomo XXIII PRES-RALO. Editorial. Driskill S.A., Argentina, 1986. Voz: Propiedad

² RIBO, Durán Luis, Diccionario Jurídico. Editorial Bosh, Casa Editorial S.A. Barcelona, 1987. Voz: Propiedad

Sin embargo, dicho concepto resulta ser más literal que real, puesto que no corresponde a la realidad actual, en tanto que a la propiedad siempre se le han reconocido algunas limitaciones.

El Código Civil vigente para el Distrito Federal, no proporciona un concepto de lo que es la propiedad, pero establece en su artículo 830 lo siguiente:

Art. 830.-- El propietario de una cosa puede disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Atendiendo a dicho precepto, el propietario de una cosa puede disponer de ella en forma inmediata y directa, aprovechando la relación económica que tiene con sus bienes, pero siempre en la medida que le permita la ley.

Al haber establecido algunos conceptos de propiedad y teniendo ya una noción de la misma, corresponde hablar ahora de la propiedad privada, la cual tiene su fundamento en el artículo 27 constitucional, primer párrafo, el cual dispone:

ART. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

El régimen establecido por el artículo 27 constitucional, gira en torno a la idea de que la Nación es propietaria originaria del territorio nacional. De lo anterior se puede deducir que toda forma de propiedad privada es una derivación de dicha propiedad originaria y, por lo tanto, se encuentra subordinada a los intereses generales de la Nación.

En opinión del maestro Ignacio Burgoa,

“la propiedad privada presenta dos aspectos: uno como derecho civil subjetivo y otro como derecho público subjetivo”.³

En el primer caso la propiedad se ubica en el plano de las relaciones jurídico-privadas, esto es, en las que se entablan entre particulares como tales, en estas condiciones la propiedad privada es exclusivamente oponible a las pretensiones de las personas colocadas en el plano de gobernados, en relaciones de derecho privado, es decir, es un derecho que se hace valer frente a personas situadas en la misma posición jurídica que aquella en la que se encuentra el titular del derecho de propiedad. Por otra parte, el Estado en su carácter de autoridad frente a los gobernados, no forma parte de las relaciones jurídicas en las que la propiedad se pueda debatir; simplemente se ostenta como mero regulador de las mismas.

La propiedad privada como derecho subjetivo civil engendra tres facultades fundamentales para su titular, las cuales son: La de uso, la de disfrute y la de disposición. Cabe mencionar que a la

³ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 27a Edición. Editorial Porrúa, México 1995, pág. 419.

caída del imperio romano, los comentaristas del Derecho dedujeron de los textos jurídicos romanos, que el propietario tenía tres beneficios de su calidad, que son el "ius utendi" o "usus", que se puede entender como la facultad que tiene el propietario de servirse de una cosa para la satisfacción de sus propias necesidades; otro beneficio era el "ius fruendi" o "fructus", por el que el propietario puede hacer suyos los frutos que produzca el bien, y la última de esas facultades era el llamado "ius abutendi" o "abusus", que se traducía en la facultad de disponer de una cosa de una manera total, pudiendo realizarse respecto de ésta, actos de dominio de diversa índole (venta, donación, constitución de gravámenes, etc.). Este último derecho distingue al derecho de propiedad de cualquier otro que una persona tenga respecto de un bien. Sin embargo, dicho derecho no es absoluto, toda vez que la ley le impone limitaciones, tal es el caso de las consignadas en los artículos 839 y 840 del Código Civil para el Distrito Federal, los cuales disponen:

ART. 839.-- En un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño a este predio.

ART. 840.-- No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero sin utilidad para su propietario.

Hecho el estudio de la propiedad privada como derecho subjetivo civil, corresponde hablar ahora de su carácter como

derecho público subjetivo, según el cual la propiedad pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y a sus autoridades, pero no en el plano de personas no soberanas, sino como entidades de autoridad, las cuales tienen la obligación de asumir una actitud de respeto y observancia, para no ejecutar acto lesivo alguno en contra de la propiedad particular. Esta obligación pasiva no excluye la posibilidad de que el Estado frente a una situación de interés colectivo, social o público, imponga a la propiedad restricciones y modalidades. Como ejemplo tenemos lo dispuesto por el artículo 836 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece:

ART. 836.-- La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.

De lo anterior se desprende que el Estado no solamente impone limitaciones a la propiedad privada sino que tiene la facultad de privar al particular de la misma en virtud del interés social.

En conclusión, podemos decir que la propiedad privada se compone de tres elementos o facultades fundamentales, los cuales son: La de uso, la de disfrute y la de disposición, sin embargo, este

último no es un derecho absoluto, como ya lo hemos explicado con anterioridad, y, sin embargo, la propiedad privada es un derecho reconocido y protegido por la ley.

1.1.2 .-- La propiedad de la Nación.

Es imprescindible consignar que muchos autores coinciden en hablar de patrimonio de la Nación o del Estado y no de propiedad, a pesar de que nuestra Carta Magna emplea dicho término.

Así, la noción de propiedad o patrimonio del Estado resulta a veces difícil de precisar ya que comprende demasiados elementos, sin embargo, trataremos de dar una explicación breve y sencilla de los bienes que lo conforman.

Estableceremos por principio de cuentas qué se debe entender por patrimonio del Estado.

El maestro Acosta Romero define al patrimonio del Estado como:

“ El conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del dominio privado, cuya titularidad es del Estado

ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos.”⁴

Por su parte, el maestro Gabino Fraga define al patrimonio del Estado de la siguiente manera:

“ El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado.”⁵

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que el maestro Fraga debe incluir también a los bienes inmateriales, como sería el caso de los derechos.

Los bienes que conforman el patrimonio de la Nación encuentran su fundamento constitucional en el artículo 27, que en su primer párrafo dispone:

ART. 27.-- La propiedad de las aguas y las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

⁴ ACOSTA Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2a Ed., Editorial Porrúa S.A., México 1993, pág 109

⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 34a de Editorial Porrúa S.A., México 1996 pág 343.

El mismo artículo en comento dispone en su párrafo cuarto:

“ Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas: Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

En su párrafo quinto establece que:

“ Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos

interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riveras sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional, cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante

de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Por otra parte es importante mencionar la ley que sirve de raíz o de base para las demás leyes en materia de patrimonio del Estado, la cual es la Ley General de Bienes Nacionales, que dispone en su capítulo primero, denominado Disposiciones Generales, en su artículo primero, lo siguiente:

ART. 1.-- El patrimonio Nacional se compone de:

- I.- Bienes de dominio público de la Federación, y
- II.- Bienes de dominio privado de la Federación.

El artículo primero de dicho ordenamiento establece la clasificación de los bienes del Estado, mientras que el artículo segundo nos establece cuales son los bienes de dominio público.

ART. 2.-- Son bienes de dominio público:

- I.- Los de uso común;
- II.- Los señalados en el artículo 27, párrafo cuarto, quinto y octavo y 42 fracción VI, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o de esta Ley;

IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marítimas interiores;

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

VI.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;

VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI.- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles,

como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones libros, documentos, ediciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XII.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier otra obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

XIII.- Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, ó de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

Cabe mencionar que el artículo anterior en su fracción I menciona que son bienes de dominio público los de uso común; la misma ley en su artículo 29 nos establece cuales son los bienes de uso común.

ART. 29.- Son bienes de uso común:

I.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezcan el derecho internacional;

II.- El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo por lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional;

III.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona federal marítimo terrestre;

VI.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad Nacional;

VII.- Las riberas y zonas Federales de las corrientes;

III.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX.- Los caminos carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con

sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

X.- Las presas diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, contruidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vías, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

XII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

XIII.- Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;

XIV.- Los monumentos arqueológicos inmuebles,
y

XV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

El artículo 2º en su fracción II de la ley en comento hace referencia al artículo 27 en sus párrafos cuarto, quinto y octavo, y,

al artículo 42 fracción VI, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente en la fracción III del mismo artículo 2º, se remite a la fracción II del artículo 27 constitucional, por lo que transcribiremos dichas fracciones, con excepción de la cuarta y la quinta, mismas que han quedado establecidas con anterioridad.

ART.- 27, párrafo 8º - La Nación ejerce una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso.

La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

ART. 42.--- El territorio nacional comprende:

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Y finalmente el artículo 27, fracción II:

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del Artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

Por lo que respecta a los bienes de dominio privado el artículo 3º de la ley en comento, dispone:

Art. 3º.- Son bienes de dominio privado:

I.- las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II.- Los nacionalizados conforme a la Fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;

IV.- Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública

paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

V.- Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los poderes de la unión, no comprendidos en la fracción II del artículo anterior;

VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;

VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero, y

VIII.- Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Una vez establecidos los bienes que conforman el patrimonio de la Nación, corresponde hablar ahora de los medios por los que el Estado adquiere la propiedad privada.

1.2.- Formas por las que el Estado Adquiere el Dominio de la Propiedad Privada

El Estado, en su obligación de atender en forma adecuada a las necesidades de la colectividad, y de dar satisfacción a esos intereses, cuenta con medios o formas de carácter administrativo, entre los que se encuentran: la nacionalización, la requisición, las modalidades a la propiedad privada, las servidumbres administrativas y la expropiación. Por otra parte, el Estado puede hacerse de bienes ya no para la satisfacción de una necesidad pública, sino como resultado de una sanción impuesta por la comisión de un ilícito; tal es el caso del decomiso, y, por último, el Estado se puede adjudicar bienes por medio de la confiscación la cual se encuentra prohibida en nuestro país, sin embargo muchos autores la contemplan de una manera doctrinal.

1.2.1.-- La Nacionalización.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, la nacionalización:

“ Es una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa de Estado”.⁶

En una acepción más clara, el maestro Enrique Pérez de León nos dice:

“La nacionalización es un acto unilateral del Estado por el cual, en ejercicio de su soberanía incorpora a la Nación determinados bienes o medios de producción de capital privado, sustituyéndose en un carácter de empresario.”⁷

Para algunos, autores la nacionalización debe traer consigo una indemnización justa en favor de la parte afectada, por la privación de sus derechos; otros autores opinan que no debe mediar retribución alguna, ya que a través de la nacionalización los bienes

⁶ SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, 18a edición. Editorial Porrúa S.A., México 1997, pág 466.

⁷ PÉREZ De León, Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 14a Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1993, Pág. 250

vuelven a su legítimo propietario, el pueblo. Un sector intermedio sostiene que la indemnización debe ser parcial puesto que ni una ni otra de las anteriores tesis es justa del todo.

Se ha discutido la similitud entre la nacionalización y la expropiación, más sin embargo, ambas presentan diferencias específicas, toda vez que la traslación de la propiedad en la expropiación es más amplia y de carácter general, en tanto que en el nacionalización se obedece a reglas especiales. Por otra parte, en la nacionalización, el Estado explota medios de producción en materia económica, en tanto que por medio de la expropiación se busca satisfacer una utilidad pública, que en muchos casos es ajena al aspecto económico.

Un ejemplo de nacionalización fue la sufrida por los Ferrocarriles Nacionales de México y la del suministro de energía eléctrica.

1.2.2.-- El Decomiso.

Para el maestro Acosta Romero el decomiso puede definirse:

“como una sanción impuesta por un juez declarando la pérdida de la propiedad o posesión de los objetos con los cuales se ha cometido un delito o son objeto del mismo”.*

* ACOSTA Romero, Miguel, Ob Cit, pág 591

En estricto sentido, el decomiso se define como la pena en que incurre el que comercia con géneros prohibidos y que consiste en la pérdida de los mismos.

Generalmente la propiedad de los objetos materia del decomiso, pasan a manos del Estado, y en los casos de objetos de uso ilícito o prohibido, se ordena su destrucción. En ningún caso el Estado paga indemnización, ni contraprestación, ya que se trata de una sanción.

El fundamento Constitucional del decomiso se encuentra en el artículo 22 párrafo 2º, que a la letra dice:

“...No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109...

El decomiso también se encuentra contemplado en el artículo 24, incisos 8 y 18 y en el artículo 40, ambos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, que a la letra dicen:

ART. 24.--- Las penas y medidas de seguridad son...

8.- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito...

18.- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

ART. 40.- Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Si son de uso lícito, se decomisarán cuando el delito sea intencional. Si pertenecen a un tercero, sólo se decomisarán cuando el tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, esté en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 400 de este código, independientemente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquél tenga con el delincuente, en su caso. Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante la averiguación o en el proceso. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

Si los instrumentos o cosas decomisadas son sustancias nocivas o peligrosas, se destruirán a juicio de la autoridad que esté conociendo, en los términos previstos por el código de procedimientos penales, pero aquélla, cuando lo

estime conveniente, podrá determinar su conservación para fines de docencia o investigación. Respecto de los instrumentos del delito, o cosas que sean objeto o producto de él, la autoridad competente determinará su destino, según su utilidad, para beneficio de la administración de justicia.

En el campo del derecho aduanero el decomiso se encuentra regulado por los artículos 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 de la Ley Aduanera.

1.2.3.-- La Requisición.

“La requisición es el acto unilateral por el cual el Estado transfiere a su favor la propiedad o el uso y disfrute de bienes muebles, el uso temporal de bienes inmuebles, o una prestación de servicios, para satisfacer intereses generales, y mediante indemnización” .⁹

⁹ PÉREZ De León, Enriq. Ob Cit. Pág. 252

Por su parte el maestro Andres Serra Rojas nos dice, que:

“la requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes que implica una limitación a la propiedad privada, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente.

También opera la requisición obligando a una persona a colaborar prestando servicios personales a la administración.”¹⁰

El fundamento constitucional de la requisición se encuentra en el artículo 16, último párrafo, que a la letra dice:

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna, en tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

sin embargo la requisición podrá proceder para efectos civiles, para hacer frente a necesidades de interés general, como es el caso en materia de salubridad, en materia forestal o en materia de vías generales de comunicación.

¹⁰ 3 SERRA Rojas, Andres, Ob. Cit., págs. 451, 452.

En materia de vías generales de comunicación la requisición encuentra su fundamento en el artículo 77 de la Ley de Aeropuertos, mismo que dispone:

Art. 77.--- En caso de desastre natural, guerra grave alteración del orden publico o cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal podrá hacer la requisita de los aeropuertos, los servicios aeroportuarios y complementarios, así como de los demás bienes muebles e inmuebles y disponer de todo ello como juzgue conveniente. El Gobierno Federal podrá igualmente utilizar el personal que estuviere a servicio de la requisada cuando lo considere necesario. La requisita se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

El Gobierno Federal salvo en caso de guerra o conflicto armado intencionales, indemnizara a los interesados, pagando los daños y perjuicios a su valor real. Si no hubiere acuerdo sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y en el caso de los perjuicios, se tomará como base promedio del ingreso neto en el año anterior a la requisita. Cada una de las partes cubrirá la mitad de los gastos que se originen por el peritaje.

Los beneficiarios de la requisición son las autoridades y en ciertos casos los particulares cuando hay requisas de alojamiento.

Normalmente la requisición no acarrea la transferencia de la propiedad en bienes inmuebles, sino solamente el uso temporal. La requisición debe traer aparejada una indemnización, aunque sea posterior y será fijada por la autoridad administrativa.

En virtud de que la requisición resulta ser una ocupación temporal de la propiedad privada para cumplir con fines de beneficio colectivo dicha figura también se encuentra regulada por la Ley de Expropiación.

1.2.4.-- La Confiscación.

El significado más común de la confiscación implica la privación por parte del Estado de los bienes patrimoniales de una persona o una institución para aplicarlos al fisco.

El doctor Andrés Serra Rojas estima que:

“es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal.”¹¹

En México está prohibida la confiscación y tal prohibición se encuentra contemplada en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

ART. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso de enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de

¹¹ SERRA Rojas. Andrés. Ob Cit. pág. 449.

aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes...

Actualmente la confiscación se encuentra prohibida en la mayoría de los países de la comunidad internacional.

1.2.5.-- Las Servidumbres Administrativas.

El artículo 1057 del Código Civil para el Distrito Federal define a la servidumbre en los siguientes términos:

Art. 1057.- La servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor se encuentra constituida la servidumbre se llama predio dominante, el que la sufre predio sirviente.

De la anterior definición se puede desprender que son los bienes inmuebles los que soportan las servidumbres, por ello el artículo 750 del Código Civil, considera como inmuebles los derechos reales sobre ellos.

En este orden de ideas se llama servidumbre administrativa a una carga que se impone a alguno de los bienes inmuebles del Estado para beneficio de una propiedad privada, o en predios particulares para beneficio del Estado.

Las servidumbres administrativas tienen un objeto específico, se constituyen por la administración pública con las restricciones y limitaciones establecidas en las leyes administrativas, en los bienes de dominio público de la federación; o cuando el predio dominante es de dominio público. Ejemplo de ello son las servidumbres de acueducto de electricidad.

Consideramos que las servidumbres administrativas no constituyen una forma de adquirir la propiedad si no que únicamente son derechos sobre cosa ajena que limitan o gravan a la propiedad.

1.2.6.-- Las Modalidades a la Propiedad Privada.

Las modalidades a la propiedad no son propiamente modos de adquirir el dominio de la propiedad de los bienes por parte del Estado, sino únicamente se consideran modificaciones a la propiedad, ya sean restrictivas o limitativas, esto en función de intereses públicos, económicos, culturales, de salubridad o de seguridad, en vista de los cuales, el Estado, a través de leyes, modifica la propiedad para hacerla compatible con tales principios.

El principio regulador de las modalidades se encuentra contemplado en el artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, el cual dispone:

“... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público...”

La propiedad privada sigue existiendo como tal, pero sujeta a una serie de restricciones y modalidades que le imprimen un sentido que es de interés público al cual el propietario tendrá que ajustarse al ejercer su derecho.

1.2.7.-- La Expropiación.

La palabra expropiación proviene de dos voces latinas, del prefijo *ex* que significa fuera, salir, sacar y del sustantivo *proprietas*, cuyo significado es propiedad. Entre los latinos *proprietas* era sinónimo de propiedad privada, por lo que la significación etimológica de expropiación es: Sacar un bien de la propiedad privada, convirtiéndolo en público.

Para el maestro Gutiérrez y González la expropiación es:

"el acto que realiza el Estado, unilateral y soberano, por conducto del funcionario competente de su órgano ejecutivo o administrativo, por medio del cual priva, para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una retribución o indemnización, para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública, directamente por él, o indirectamente por un tercero, y que sólo con ese bien puede ser satisfecha en todo o en parte."¹²

Por otra parte, el maestro Miguel Acosta Romero dice que:

"La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de 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.

¹² SERRA Rojas. Andrés, Ob Cit, pág. 449.

Es un acto de Derecho público, derivado de la soberanía del Estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior."¹³

Consideramos pertinente hacer un estudio breve respecto de la definición proporcionada por el maestro Acosta Romero, en virtud de que emplea algunas acepciones que pueden tener diversa significación, lo que no nos permite tener una clara concepción de lo que la expropiación sea.

El Maestro Acosta nos hace suponer que pueden existir dos clases de expropiación, puesto que en su definición nos dice: " La expropiación por causa de utilidad pública...", no hay dos clases de expropiación, sino solamente una, la cual siempre va a proceder por una causa de utilidad pública.

Por otra parte, en la misma definición se afirma que " El Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes...", lo que resulta ser erróneo, toda vez que el Estado simplemente priva de la propiedad al particular.

En el ultimo párrafo de la definición en estudio, se afirma que " la compensación puede ser previa, concomitante o posterior ". Resulta ser que la compensación se presenta cuando los sujetos titulares de dos deudas reúnen la calidad de acreedores y deudores recíprocamente, sin embargo, en la expropiación no es así, puesto que el único deudor viene siendo el Estado y su acreedor el particular al que se le privó de su propiedad. Al decirse que la

¹³ ACOSTA Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 432.

“compensación” puede ser “previa”, consideramos que se está contraviniendo lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional que en su párrafo segundo dispone: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Se ha determinado a través de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el término “mediante” no es igual a “previo”, así que el término utilizado por el maestro Acosta Romero, resulta ser errado.

Así mismo, la expropiación tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional, segundo párrafo y en la fracción VI, segundo párrafo del citado artículo, de igual manera se encuentra reglamentada por la Ley de Expropiación y algunas otras leyes de carácter especial, aspectos que se analizarán posteriormente, por ser materia de otro capítulo.

1.2.7.1.-- Antecedentes de la Expropiación en Roma.

La concepción quiritaria de la propiedad que prevaleció en el Derecho romano clásico, determinó que la expropiación no estuviera establecida a través de principios generales. Posteriormente a raíz de la fusión del elemento bizantino al romano, la rigidez del derecho de propiedad frente al Estado, vio disminuida su característica inflexibilidad, la afectación de la propiedad para finalidades públicas dejó de ser una mera

confiscación, la indemnización fundada en la equidad, acompañó a dicha privación, a pesar de la no existencia de una norma jurídica específica que así lo prescribiera.

La expropiación afirma Serrigny, existió en el Derecho Romano, aunque es de señalarse que no se encontraba regulada por la ley, se ejercía discrecionalmente y en general por equidad se acompañaba de indemnización. Mateo Goldstein refiere que hubo precisión de apelar al pueblo romano para que admitiera la expropiación, destinada al embellecimiento de Bizancio, pueden mencionarse también las Leyes 50, 51 y 53 de *Operibus Publicis* del Código Teodosiano, en la Nov. VII, párrafo I, que estableció la enajenación de las fincas de la iglesia, cuando el interés público lo reclamara, si bien el pago de lo expropiado y la fijación de su monto, quedaban sujetos al arbitrio del emperador.

El debate sobre esta materia puede decirse que no ha terminado. Criterios afirmativos, negativos y eclécticos disputan su primacía. Autores como Serrigny y Sabbatini admiten que no ha de afirmarse que la expropiación por causa de utilidad pública fuese desconocida en el Derecho Romano, pero consideran que no existió como institución sujeta a principios generales y disciplinada por normas propias y precisas.

1.2.7.2.- Antecedentes de la Expropiación en Francia.

Los antecedentes de la expropiación en Francia se remontan al año 1303 en una ordenanza de Felipe El Hermoso, que a la letra dice: "Acontece que los poseedores de las cosas que se designan para las iglesias o para las casas de los párrocos que tengan que construirse de nuevo cerca de la ciudad, no como causa superflua, sino como una necesidad de adquirirlas, para expropiarlas, deben de ser liquidadas al justo precio."

Durante esta época la indemnización comprendía no solamente el valor real del inmueble expropiado, sino alguna suma más a título de compensación (término que fue mal empleado, como se ha señalado anteriormente) por el sacrificio impuesto al dueño de la cosa.

En la declaración de los derechos del Hombre, se confirma la inviolabilidad del derecho de propiedad, la que es considerada dentro de los derechos naturales del hombre, misma que se encuentra contemplada en los artículos 1o y 2o: *"Los hombres nacen y permanecen libres e iguales de derechos...estos son...la propiedad."*

El artículo 17 de la misma declaración, dice: *"Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser, cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige de un modo evidente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización"*.

En esta época se fijaban tres condiciones para que procediera la expropiación, mismas que se aplican de manera similar en nuestro actual derecho con excepción de la última:

- a) Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada.
- b) Una justa indemnización; y
- c) El pago previo de la misma.

Finalmente, en el Código de Napoleón, en su artículo 545, se disponía lo siguiente: *“Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad sino es por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización.”*

1.2.7.3.- Antecedentes Legislativos en México.

Hay una sólida tradición jurídica en México respecto de la facultad estatal de expropiación; desde la Constitución de 1814, hasta la Constitución de 1857, se regula a la materia usando criterios muy similares, independientemente de que se tratara de una Constitución liberal o de una conservadora.

1.2.7.3.1.- La Constitución de 1814.

Promulgada el 22 de octubre de 1814, esta Constitución, en su capítulo V, denominado “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, y en particular en su artículo 35, disponía lo siguiente: *“ Ninguno debe de ser privado de la menor porción de las propiedades que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a justa compensación.”*

1.2.6.3.2.- La Constitución de 1824.

Esta Constitución del 4 de octubre de 1824, es la primera del México independiente que se ocupó de reglamentar a la expropiación, en su artículo 112, fracción III, el cual disponía: *“El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa declaración del senado y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y del gobierno”.*

1.2.6.3.3.- Las 7 Leyes Constitucionales de 1836.

En las 7 leyes constitucionales, promulgadas el 29 de diciembre de 1836, se consigna en la primera de ellas en su parte denominada "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República", artículo 2o: *"Son derechos del mexicano: fracción III: "No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, en todo ni en parte. Cuando algún objeto en general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el gobernador y la Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de los peritos, nombrados el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia en caso de haberla."*

"La clasificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los departamentos ante el tribunal respectivo". "El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo."

La Ley cuarta, al referirse a las restricciones que tiene el Presidente de la República, establecía que: *"No puede el Presidente de la República", Fracción III: "ocupar la propiedad de ninguna persona o corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3o, artículo 2o de la Primera Ley Constitucional."*

1.2.7.3.4.- Las Bases Orgánicas de 1843.

Las bases del 4 de junio de 1843, establecían que sin necesitarse la aprobación del senado, el presidente podía autorizar la expropiación, pudiendo apelar únicamente el afectado ante la Suprema Corte de Justicia. En los Estados el Gobernador decretaba los trabajos, apelándose de sus decisiones ante los tribunales superiores.

1.2.7.3.5.- La Ley de 1853.

Expedida el 7 de julio de 1853, por el General Antonio López de Santa Anna, declara la propiedad privada inviolable, y exige, para que proceda la expropiación por causa de utilidad pública, el concurso de los siguientes requisitos:

I.- La Ley o Decreto del Supremo Gobierno que autoriza 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.- *La declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial;*

IV.- *La indemnización previa a la ocupación de la propiedad.*

1.2.7.3.6.- La Constitución de 1857.

La Constitución de 5 de febrero de 1857, en su artículo 27, garantiza el derecho a la propiedad, en su párrafo 2o manifiesta: *“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 que con ésta haya de verificarse”.*

1.2.7.3.7.- Los Estatutos Provisionales del Imperio de 1865.

El 10 de abril de 1865, Maximiliano decretaba esta reglamentación. En el capítulo XV, que se refiere a las garantías individuales, establecía en el artículo 68, la inviolabilidad de la garantía de propiedad, al disponer: *“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.”

1.2.7.3.8.- La Constitución de 1917.

Esta Constitución ha recogido en gran parte los dos principios fundamentales de la expropiación, es decir, la causa de utilidad pública y la indemnización; mismos que se han manejado a lo largo de la historia. Además de ser la primera Constitución que contempla la posibilidad de imponer modalidades a la propiedad privada y de eliminar la exigencia de que la indemnización sea previa.

La Constitución de 1917, es la base que rige a la expropiación, en nuestro actual derecho, la cual tiene su fundamento en el artículo 27, párrafo 2º y en la fracción VI, párrafo 2º, de la citada ley. Sin embargo nos reservamos su estudio por ser materia de otro capítulo.

CAPÍTULO II

NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN.

2.1.- Naturaleza Jurídica de la Expropiación.

Nuestra Constitución reconoce y protege expresamente la propiedad privada, por tal motivo, debe respetar los derechos del particular, sin embargo, el Estado, frente a las necesidades de la colectividad, se ve en la necesidad de disponer de ciertos bienes de propiedad particular.

Para explicar la naturaleza jurídica de la expropiación se han formulado tres teorías:

En la primer teoría, algunos autores consideran a la expropiación como una institución de Derecho privado, concibiéndola como una compraventa forzosa.

Consideramos que la expropiación no configura una compraventa y mucho menos forzosa, el Código Civil en su artículo 2248, dispone:

Art. 2248.- Habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro se obliga a pagar por ellos un precio justo y en dinero.

Por principio de cuentas debemos considerar que la compraventa implica un acuerdo de voluntades para que el acto contractual exista, es decir, para poder celebrar un contrato debe de existir una proposición a la que se le denomina "policitación", "propuesta" u "oferta", si la persona a quien se le hace está de acuerdo y externa su voluntad mediante la aceptación, se perfecciona el consentimiento. En la figura de la expropiación no se presenta la policitación y por lo mismo no se da el consentimiento, que como establece el artículo 1794 del Código Civil, es un elemento de existencia del acto.

Art.1794.- Para la existencias del contrato se requiere:

I.- **Consentimiento;**

II.- **Objeto que pueda ser materia del contrato.**

Por lo que, si no hay consentimiento, no se puede decir que la expropiación pueda tener la naturaleza jurídica de un contrato de compraventa.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que en la expropiación sí se puede presentar la *policitación u oferta por parte del Estado o de las autoridades respectivas*, sin embargo, si no hay una aceptación por parte del particular, el Estado mediante un acto unilateral, determina que el particular se verá privado de su bien, por lo que entonces tampoco puede haber una transferencia de la propiedad.

Por otra parte y continuando con esta primer teoría que concibe a la expropiación como un contrato de compraventa, se puede decir que en ambas figuras existe la entrega de una suma de dinero, pero en el contrato, la cantidad se fija de común acuerdo entre las partes, en cambio en la expropiación, la cantidad es fijada unilateralmente por el Estado con base en el valor comercial del bien.

En opinión del maestro Gutiérrez y González:

“Es ilógico sostener que la expropiación es un contrato de compraventa forzada, pues con la sola calificación de forzada, se está cayendo en el absurdo jurídico, ya que el contrato no puede ser forzado pues precisamente una de las características del consentimiento es que éste se externe en forma libre, y si no es así, entonces el contrato está viciado por violencia, entendida esta

en los términos del Código Civil en su artículo 1819 y se puede pedir su nulidad, lo cual no puede hacer el particular en el caso de la expropiación.”¹⁴

Esto último en virtud de que la voluntad del particular no interviene para nada en el acto de privación de su bien.

Por otra parte, una segunda teoría denominada mixta, considera que la expropiación se divide en dos fases, en la primera tiene participación el Derecho público, al calificar la utilidad pública para la obtención de un bien; y la segunda fase, que viene a ser el interés privado y la medida del resarcimiento, la cual va a regular el Derecho Civil.

Dicha teoría no es aceptable, en virtud de que la indemnización debe ser fijada con base al valor comercial de la propiedad y cubierta por el mismo Estado.

La tercer teoría, denominada de Derecho Público, sostiene que:

a) La expropiación es un acto unilateral y soberano del Estado, al igual que el impuesto, pero con sus diferencias, entre las que destaca la contraprestación (indemnización) en la expropiación.

¹⁴ GUTIÉRREZ Y González, Ernesto, *El Patrimonio*, 5a Edición, Editorial Porrúa México 1995 págs. 302,303

b) El Estado no realiza contrato alguno con el particular, sino que lo somete a su imperio, con esto se descarta la primera teoría.

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

d) La indemnización no es considerada como un precio, sino como una compensación (reiteramos, término mal empleado) por la pérdida de un bien.

A nuestro parecer esta última teoría resulta ser la más acertada para determinar la naturaleza jurídica de la expropiación.

2.2.- Fundamento Constitucional.

El Estado, para dar cumplimiento a las necesidades de la colectividad y realizar sus fines, cuenta con figuras como la expropiación, la cual se encuentra sustentada por un apoyo legal, sin el cual no podría proceder. Esto quiere decir que cualquier acto del Estado debe de estar fundamentado.

Nuestra Constitución establece este principio llamado de legalidad y nos da la base de como se llevará a cabo la expropiación, y al disponer en su artículo 27 párrafo segundo:

Art. 27.- "...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..."

Esta disposición no deja lugar a dudas, ya que el particular sólo podrá ser privado de su propiedad por las causas mencionadas en el precepto anterior, por lo que consideramos que la propiedad privada está legalmente reconocida y que el particular no puede ser privado de ella por la sola arbitrariedad de una autoridad.

Por otra parte, la fracción VI del artículo en comento, establece en su párrafo segundo:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

La definición de utilidad pública que se delega a la Ley de Expropiación, se ve complementada por lo dispuesto en la primera parte del párrafo anterior; cuando se establece que la acción expropiatoria de la autoridad se haga de acuerdo con dichas leyes.

Lo antes dicho nos da una doble referencia del principio de legalidad, ya que la autoridad, en primer término, debe atenerse a los mandatos constitucionales y, en segundo lugar, a los mandatos que la ley respectiva contenga.

La segunda parte del precepto Constitucional en estudio, dispone lo siguiente:

"... 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..."

Es necesario hacer notar que nuestra actual Constitución, aún contempla la anterior disposición, aún cuando la Ley de Expropiación sufrió reformas en ese sentido, en virtud que el artículo 10 de la referida ley ya no se basa en el valor fiscal de la cosa expropiada, sino en el valor comercial de la misma, para fijar la indemnización.

La última parte del párrafo en estudio dispone:

"...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 la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas..."

En esta última parte se establece la posibilidad de que el valor se modifique si han existido mejoras o deterioros posteriores a la fijación del valor fiscal.

Nuestra actual Constitución, para ser más exactos su artículo 27, sustenta con gran firmeza el principio de la propiedad privada, y lo hace a través de uno de los principios supremos del Estado de Derecho, es decir, a través del principio de legalidad.

2.3.-- Ley de Expropiación y demás Leyes Aplicables a la Materia.

La Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, en opinión de algunos autores, contenía algunas disposiciones consideradas como injustas y arbitrarias. Esto con base a que dicha ley fue expedida en circunstancias propias a la época de su promulgación, por lo que algunos preceptos de esta ley no se adecuan a las circunstancias de la época actual.

Consideramos necesaria la transcripción de la Ley de Expropiación, misma que es la siguiente:

Ley de Expropiación.

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

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos de aterrizaje y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

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

V.- La satisfacción de las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la

propagación de epidemias, incendios, inundaciones u otras calamidades públicas;

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2º.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1º, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la

simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Artículo 3º.-- La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el decreto respectivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 20 Bis.- El Jefe del 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.

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial 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 la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso administrativo de revocación previsto en la presente ley.

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

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

Por otra parte, la expropiación además de ser regulada por la Constitución y la Ley de Expropiación, se encuentra reglamentada por otros ordenamientos jurídicos, tal es el caso del Código Civil para el Distrito Federal, que reglamenta lo siguiente:

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

Art. 836.- "La autoridad puede mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una

calamidad, para salvar pública de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."

La expropiación también se encuentra reglamentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es su artículo 27, fracción XIX, que dispone:

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

Fracción XIX .- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otras dependencias.

La expropiación también se encuentra regulada por el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual dispone:

Art. 14.- Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización...

Es importante aclarar que la Ley General de Bienes Nacionales aún hace referencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología siendo que dicha dependencia hoy se denomina Secretaría de Desarrollo Social.

La expropiación también se encuentra contemplada en la Ley de vías Generales de Comunicación, que en su artículo 3º dispone:

Art. 3º.- Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellos quedarán sujetos exclusivamente a los poderes federales. El Ejecutivo ejercitara sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo Federal:

I.- Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación; ..

VII.- Expropiación; ...

2.4.- Requisitos de Procedencia de la Expropiación.

2.4.1.- Determinación de la Causa de Utilidad Pública.

La determinación de la utilidad pública en cada caso concreto, como causa de la expropiación, está sujeta a diferentes requisitos y condiciones que la autoridad expropiadora debe agotar previamente a la expedición del decreto expropiatorio.

Como ya lo hemos establecido con anterioridad, el artículo 27 Constitucional dispone que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública. En algunos casos la Constitución señala los supuestos de utilidad pública pero, por regla general, deja a las legislaturas la facultad de indicar en leyes secundarias cuando se presentan dichas causas.

Con base en lo anterior, los maestros Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero, coinciden que de lo antes expuesto surgen dos problemas:

a) Uno de carácter exclusivamente legal, que consiste en determinar si la legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad pública.

b) Otro de carácter netamente técnico, que estriba en definir el criterio con el cual se debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública.

Para el maestro Gabino Fraga:

"El legislador si tiene una facultad discrecional para enumerar en la ley los casos de utilidad pública que considere preferentes en un momento determinado a reserva de incluir en la ley otros que vayan teniendo importancia o de excluir aquéllos que la hayan perdido."¹⁵

En la expropiación, corresponde a la autoridad respectiva justificar fehacientemente, la causa de utilidad pública, es decir, no basta que la autoridad la afirme, ni que en su resolución expropiatoria establezca los preceptos legales aplicables, sino que debe allegarse de suficientes elementos de prueba para justificar la causa de utilidad pública que sirve de base a la expropiación.

El maestro Ignacio Burgoa establece que:

"Toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica y operar o registrarse en la realidad. En otras palabras, dicha causa debe ser objetiva, trascendente o real y no meramente subjetiva o sea que sólo se afirme por la autoridad expropiadora sin que esté justificada realmente.

¹⁵ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 34a Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, Págs 383 y 384

Ninguna causa de utilidad pública debe inventarse. Su invocación debe estar demostrada en la situación concreta en que se pretende que opere."¹⁶

Por lo que se refiere al decreto expropiatorio, la autoridad que lo expide debe señalar las pruebas o estudios que la hayan llevado al conocimiento de que en dicha situación concreta opera la causa de utilidad pública que se invoca, además de detallar los hechos, circunstancias y elementos que concurran en el caso concreto sobre el que versa la expropiación.

Nuestra actual Ley de Expropiación solamente enumera las causas de utilidad pública. Debemos tener presente que la Ley de Expropiación no agota todos los casos posibles de utilidad pública, ni los que ella comprende son necesariamente inmutables.

2.4.1.1.- Concepto de Utilidad Pública y sus Elementos.

La causa de la expropiación es la utilidad pública, la cual es el elemento esencial de la facultad de expropiar.

¹⁶ BURGOA, Ignacio, Ob. Cit. pág. 474.

En opinión del maestro Acosta Romero la utilidad pública:

“Es un concepto siempre relativo y, por lo tanto difícil de definir; varía según las circunstancias, de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, representando pues una compleja situación circunstancial.”¹⁷

En este mismo orden de ideas ni la misma Constitución ni la Ley de Expropiación definen el concepto de utilidad pública.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa nos dice:

“el concepto de utilidad pública es eminentemente económico, la idea de utilidad en general implica una relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse. Se dice por ende que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado una necesidad pública, esto es, estatal, social o general, personalmente indeterminada y por otro un objeto susceptible

¹⁷ ACOSTA Romero, Miguel, Ob. Cit., pág. 583

económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad.”¹⁸

De lo anterior podemos desprender que los elementos de la utilidad pública son los siguientes:

- a) Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
- b) Un objeto considerado como capaz o susceptible de satisfacer esa necesidad.

A falta de alguno de estos elementos, no puede existir la utilidad pública. A falta de necesidad los bienes son superfluos. Si la cosa u objeto no es el adecuado, la necesidad subsiste, por lo que entonces la expropiación sería inútil y por lo tanto improcedente.

Por otra parte, el maestro Fernández del Castillo menciona que:

“Las necesidades públicas no son siempre las mismas, desaparecen cuando están satisfechas y *varían con el tiempo y con la selección de satisfactores y, correlativamente, también varia la utilidad pública de los bienes destinados a satisfacer esas necesidades. Decir en ese aspecto*

¹⁸ BURGOA, Ignacio. Ob cit, pág. 470.

que varia el concepto de utilidad pública, es impropio; lo que varia es la utilidad pública.”¹⁹

2.4.2.- Intervención de la Autoridad.

Por disposición constitucional del artículo 27 fracción VI, párrafo segundo, es competencia exclusiva del poder legislativo, el determinar las causas de utilidad pública, correspondiéndole a la administración pública hacer la respectiva declaración y proceder a efectuar materialmente la expropiación.

Sin embargo, la Constitución no establece expresamente cual es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, es decir, la que debe llevar a cabo la desposesión del particular.

Se ha establecido que una vez que la autoridad administrativa ha declarado la procedencia de la expropiación, su ejecución debe realizarse por la autoridad judicial. Esto con fundamento en la fracción VI párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, según el cual:

“...El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del

¹⁹ FERNÁNDEZ del Castillo, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano, 2a Edición, Editorial la Justicia (Cia. Editora de revistas S.A.) pág. 82.

presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial.”

Por otra parte, se sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, esto con fundamento en la fracción VI párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, que a la letra dice:

“...Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente...”

Con base en lo anterior, no se da intervención a la autoridad judicial y si acaso interviene es sólo en el caso de la indemnización, cuando la propiedad ha sufrido mejoras posteriores a la asignación del valor, por lo que no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra fase de la expropiación.

La Ley de Expropiación, siguiendo este último principio, previene en su artículo 3° que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación, y con base en sus artículos 7° y 8° procederá oportunamente, sin intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien afectado.

Así, una vez cubiertos los requisitos del acto expropiatorio, es suficiente la decisión del Estado por conducto del Presidente de la República para que el decreto expropiatorio surta efectos.

La intervención del Poder Ejecutivo en materia de expropiación, consiste en la declaración concreta de cuando procede, en un caso determinado la expropiación de un bien, todo ello de acuerdo con la Ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública y con base en el procedimiento administrativo respectivo.

2.5.- Procedimiento de Expropiación.

Como ha quedado establecido con anterioridad, los requisitos del procedimiento expropiatorio son:

- a) Una ley que determine las causas de utilidad Pública.
- b) La existencia de una necesidad pública.
- c) La calificación legislativa o la determinación de la causa de utilidad pública.
- d) La intervención de la autoridad administrativa para llevar a cabo la expropiación.

Respecto al procedimiento expropiatorio, el artículo 27 Constitucional en su fracción VI párrafo segundo, establece que la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente, así la autoridad administrativa se concreta a aplicar a un caso particular

las normas generales constitucionales y legales que regulan la actuación expropiatoria del Estado, ejecutando los actos concretos, jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación (declaración de expropiación, ocupación de la propiedad privada, conocimiento del recurso administrativo de revocación que se da a favor del afectado, etc.).

Esta primera fase del procedimiento expropiatorio es unilateral y sin la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial. La competencia de ésta última está supeditada a la fijación del exceso de valor o demérito que haya sufrido la propiedad con posterioridad a la asignación del valor comercial.

La Suprema Corte ha sostenido que:

“En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, pues el artículo 27 Constitucional no establece tal requisito.”²⁰

La segunda fase del procedimiento inicia con el decreto de expropiación que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.

²⁰ Juris. S C de J. 1917-1975, pleno. tesis 46, pág. 112 y segunda sala. tesis 391 pág. 649

La Ley de Expropiación en vigor establece en sus artículos 3° y 4° que el Ejecutivo por conducto de la dependencia competente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, la cual se publicará en el Diario Oficial y se notificará personalmente a los afectados.

En términos generales podemos decir que el procedimiento expropiatorio inicia con el estudio hecho por conducto del Departamento Administrativo o Secretaría de Estado que corresponda y que consiste en determinar si un bien de propiedad privada es útil para satisfacer una necesidad pública. En caso de comprobarse tal utilidad, el Ejecutivo de la Unión a través de la autoridad administrativa hará la declaración de expropiación la cual debe publicarse en el Diario Oficial, si el afectado no está de acuerdo con la declaración, tiene derecho de interponer dentro de los quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la citada declaración, el recurso administrativo de revocación, el cual se interpondrá ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya tramitado el expediente de expropiación; cuando no se haga valer este recurso la autoridad procederá a la ocupación del bien. En caso de que el bien no se haya destinado al fin que dio causa a la declaratoria, dentro del término de cinco años, el afectado tiene derecho a pedir la reversión del bien expropiado.

Por último, el Estado debe cubrir la indemnización correspondiente al afectado, la cual debe ser pagada en un término no mayor de un año y con base en el valor comercial del bien.

2.6.- Elementos de la Expropiación: Sujetos y Objeto.

1.- Sujeto Activo. Autores como Manuel María Díez, Miguel S. Marienhoff y Enrique Sayagués Laso, consideran que el sujeto activo de la expropiación puede ser: La Nación y entes jurídicos menores, como pueden ser las autoridades administrativas de los Estados, así como particulares facultados para ello, creemos que los particulares no pueden concebirse como sujetos activos de la expropiación, pues únicamente el Estado tiene la facultad de expropiar, por lo que, en el caso de los particulares estaríamos frente a una concesión o una compraventa con el Estado.

Con base en los preceptos legales estudiados con anterioridad los sujetos activos de la expropiación son: La autoridad administrativa que haga la declaración de expropiación, la Autoridad Judicial cuando determine el exceso de valor o demérito de la propiedad, a efecto de fijar la indemnización. Así también, el Poder Legislativo tanto Federal como Estatal y principalmente el Ejecutivo al hacer la declaratoria de expropiación.

2.- Sujeto pasivo. No se han unificado los criterios en cuanto a este punto, pues se considera que solo el propietario, ya sea persona física o jurídica colectiva, puede ser sujeto de la expropiación.

3.- Objeto de la Expropiación.

El Estado en el cumplimiento de sus funciones necesita *allegarse de bienes que conforman la propiedad privada, bienes que en algunas ocasiones no puede obtener por medio de arreglos contractuales con sus dueños, en tal caso el cumplimiento de las atribuciones del Estado sufriría una afectación si los medios necesarios sólo fueran suministrados cuando concurre la voluntad de un particular.* Desde tiempos pasados se ha reconocido en la Legislación una forma por la que el Estado puede unilateralmente adquirir los bienes de propiedad privada para cumplir con sus obligaciones.

Así debemos concretizar que el objeto o fin primordial de la expropiación es la obtención de bienes considerados como capaces de dar satisfacción a las diversas necesidades de carácter público.

2.7.- La Indemnización.

Como lo hemos establecido en reiteradas ocasiones, la expropiación procede cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Indemnizar es resarcir el daño, o sea, la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio.

La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado con motivo de la privación de su propiedad, cantidad que se fijará conforme al valor comercial del bien expropiado o bien mediante peritos cuando existe discrepancia en cuanto a dicho valor se refiere.

La constitución de 1857 establecía en su artículo 27, que la propiedad personal no podía ocuparse sin el consentimiento de su propietario, sino por causa de utilidad pública y “previa” indemnización. Nuestra Constitución en vigor ya no utiliza la palabra “previa” sino que la sustituyó por el término “mediante”.

Para algunos autores la palabra “mediante” implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización, para otros autores implica que la indemnización pueda ser posterior a la expropiación.

Esto último en términos del artículo 20 de la Ley de Expropiación resultaba ser demasiado injusto, puesto que dicho precepto establecía que el pago de la indemnización no abarcaría nunca un periodo mayor de diez años. Sin embargo, con la reforma del citado precepto, el pago se realiza ahora en un plazo no mayor de un año, lo que ha beneficiado de manera considerable al particular que sufre una expropiación. Sin embargo consideramos que la dependencia que tramite la expropiación debe cubrir el pago de intereses en tanto el pago de la indemnización no haya sido cubierto.

A pesar del beneficio que proporciona la reforma antes expuesta, consideramos que lo justo sería que la indemnización se pagara, si bien no previa a la expropiación, sí simultánea a ésta.

2.8.- Bienes Susceptibles de ser Expropiados.

Por lo que hace a los bienes que pueden ser expropiados debe reconocerse, en primer término, que el Estado no puede proceder a la expropiación de dinero en efectivo, pues, por una parte el medio legal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, y, por la otra, como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, la expropiación dejaría de cumplir su objetivo.

Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, puesto que, como el artículo 27 constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referirla a esa clase de propiedad.

En opinión del maestro Acosta Romero:

“ hay autores que señalan que toda vez que el artículo 27 constitucional regula la propiedad

territorial, únicamente la expropiación puede referirse a bienes inmuebles. Creemos que esta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 no sólo regula la propiedad territorial, si no también la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces, sí regula todos estos aspectos de la propiedad, esto puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos”.²¹

²¹ ACOSTA Romero, Miguel. Ob Cit. , pág 586.

CAPÍTULO III

DEL RECURSO ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

3.1.- Concepto de Recurso Administrativo.

Para el maestro Gabino Fraga el recurso administrativo es:

“un medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.²²

²² FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 34a Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, pág 435

Para el maestro Emilio Margáin Manautou, el recurso administrativo:

“...es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de la disposición debida.”²³

El recurso administrativo tiene la función fundamental de corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho. Esta impugnación tiene la finalidad de obtener una revisión del acto administrativo, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía anule el acto o lo reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad del mismo.

El recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado.

²³ MARGAIN Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 10a Edición, Editorial Porrúa, México 1991 pág. 160.

El maestro Hernández Armienta considera que:

“todo ordenamiento regulador de actos de autoridad, debe de contar con sus respectivos recursos antes de acudir a la vía jurisdiccional con el objeto de dar oportunidad al particular de defenderse ante los propios órganos de la administración.”²⁴

3.2.- Naturaleza del recurso administrativo.

Algunos autores opinan que el recurso administrativo es un derecho de instancia del particular, y para otros es sólo una prerrogativa de la autoridad.

El maestro Briseño Sierra clasifica al recurso administrativo como un derecho de instancia, y al efecto elabora la siguiente clasificación:

“a) El más elemental es el derecho de petición, porque se ha visto, es de eficacia conocida pero de eficiencia desconocida.

²⁴ HERNÁNDEZ Armienta . Gonzálo, Tratado Teorico-Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, México 1991, pág. 64.

b) Después de la simplicidad de la petición, se encuentra una instancia cuya pretensión va un poco más allá de la simple eficacia de la respuesta: La denuncia.

c) Otro paso adelante establece el tercer derecho de instancia: La querrela.

d) La queja administrativa, especialmente la fiscal, se distingue de la querrela penal, en que no se endereza contra otro particular, sino por razón de actos de autoridad.

e) El derecho de instancia llamado recurso, es ya un título que significa la objeción del acto de autoridad...”²⁵

En este mismo orden de ideas el maestro Briseño Sierra expone:

“...El recurso es un derecho de instancia que debe estar claro y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido... el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares...”²⁶

²⁵ BRISEÑO, Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Editorial Antigua Librería Robredo, México 1964, pág. 95, 96 y 97

²⁶ *Ibidem*, pág. 99

El maestro Hernández Armienta considera que:

“Mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública de corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución legal.”²⁷

3.3.- Caracteres y Elementos del Recurso Administrativo.

Como caracteres esenciales de todo recurso administrativo, podemos destacar en primer término, que, su finalidad, es controlar las decisiones de los órganos administrativos para que éstas se emitan conforme a derecho, es decir, preservar la juridicidad de la actividad administrativa.

²⁷ HERNADEZ, Armienta, Gonzálo Ob Cit Págs 57,58.

Otra característica es que siempre se debe de interponer ante un órgano de la administración pública, para su trámite y resolución.

Por otra parte, otro elemento característico del recurso administrativo, es que su objeto es el reaceramiento de actos de la administración pública.

En cuanto a la relación jurídico-procedimental, sólo están legitimados para establecerla; el administrado, su representante legal o su apoderado.

Una vez expuestos los caracteres del recurso administrativo, corresponde establecer los elementos del mismo.

En todo recurso administrativo existen dos clases de elementos: Los esenciales y los secundarios. Los esenciales son aquéllos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo; los elementos secundarios son aquéllos cuya ausencia no vicia o constituye un obstáculo para la validez del recurso.

El maestro Emilio Margáin Manautou, señala como elementos esenciales del recurso administrativo, los siguientes:

“a) Que el recurso administrativo esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente, y;

b) La existencia de una resolución administrativa.²⁸

Por lo que respecta al primer elemento, éste se encuentra basado en el principio de legalidad: en lo referente al segundo elemento, por lógica debe presuponerse la existencia de dicha resolución.

Por otra parte, la sola existencia de una resolución administrativa, no implica que pueda impugnarse mediante un recurso administrativo, sino que ella debe reunir ciertas características, las cuales son las siguientes:

- 1.- Que sea definitiva, es decir que la autoridad no pueda por sí, modificar su propia resolución.
- 2.- Que sea personal y concreta, en tanto que el recurso no puede agotarse contra resoluciones de carácter general, abstracta e impersonal.
- 3.- Que cause un agravio, es decir, que se origine un perjuicio o lesione un interés legítimo directo o indirecto.
- 4.- Que conste por escrito.

²⁸ MARGAÍN Manautou. Emilio. Ob. Cit., pág. 177

5.- Que sea nueva, esto significa que lo que ella resuelva aluda a hechos que no han sido consentidos, expresa o tácitamente, o que no ha sido materia del juicio, o que no ha sido materia de un juicio especial.

En este orden de ideas, el maestro Gabino Fraga coincide con el maestro Andrés Serra Rojas, en contemplar los mismos elementos del recurso administrativo, mismos que son los siguientes:

a) la existencia de una resolución administrativa, que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

b) La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.

c) La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

d) Los requisitos de forma y elementos que deben de incluirse en el escrito de interposición del recurso.

e) La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

f) La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.”²⁹

Por lo que respecta a los elementos secundarios del recurso administrativo, el maestro Emilio Margáin Manautou establece los siguientes:

- “1.- Término dentro del cual ha de hacerse valer;
- 2.- Autoridad ante quien deba hacerse valer;
- 3.- Período de admisión de pruebas;
- 4.- Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
- 5.- Momento en que empieza a correr el término, y
- 6.- Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales”.³⁰

²⁹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 34a Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1996. págs. 435, 436.

³⁰ MÁRGAIN MANAUTOU, Emilio, ObCit, pág. 159.

3.4.- Ventajas y Desventajas del Recurso Administrativo.

La existencia de recursos administrativos resulta necesaria para corregir aquellos actos de autoridad que el particular considere contrarios a derecho. Sin embargo, es de considerarse que los recursos administrativos en algunas ocasiones pueden presentar ventajas y desventajas.

En opinión del maestro Emilio Margáin, las ventajas del recurso administrativo son las siguientes:

“a) El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa lavar en casa la ropa sucia, pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarían a la misma administración de ser llevadas ante un tribunal.

b) Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que quizá no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal...

c) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar...

d) Al actuar el recurso como un “cedazo” se depuran los casos para la defensa y se evita además, un recargo a las labores de los tribunales.

e) Para el particular, si la razón le asiste, será más expedita la justicia administrativa.”³¹

En cuanto a las desventajas el maestro Emilio Margáin Manautou enuncia las siguientes:

“a) Muchos funcionarios de la administración piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.

b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada.

c) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar, lo más posible, la solución del caso.”³²

Las desventajas antes mencionadas se refieren fundamentalmente a las actividades de la autoridad que lo resuelve, y no a la esencia del recurso, por lo que debemos combatir los vicios que provienen de los actos erróneos de los funcionarios.

³¹ MARGÁIN Manautou, Emilio. Ob Cit págs. 160, 161, 162.

³² MARGÁIN Manautou, Emilio. Ob Cit págs. 160, 161, 162.

3.5.- El Recurso de Revocación.

El recurso de revocación, también llamado de revisión, oposición o inconformidad, sólo procede contra resoluciones definitivas; en el caso de la expropiación, esa resolución a impugnar es la declaratoria de expropiación que por causas de interés público dicte el Ejecutivo Federal, en los términos de la Ley de Expropiación.

El recurso de revocación se encuentra contemplado en el ordenamiento legal antes mencionado, en su artículo 5º, el cual dispone:

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

Por otra parte y en relación con el órgano competente para conocer del recurso, el artículo 6º de la ley en comento dispone:

Art. 6.- El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de

expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Al no establecer la ley un plazo para que dicte una resolución definitiva en relación al recurso interpuesto, debemos entender que la autoridad está obligada a cumplir con el mandato contenido en el artículo 8° constitucional, que consagra la obligación de las autoridades de dar pronta respuesta a las peticiones de los particulares.

Es importante señalar que la Ley de expropiación no establece un procedimiento detallado, como el que fija el Código Fiscal, para la interposición del recurso, por lo que es necesaria la inserción de un procedimiento propio en la Ley de Expropiación. Independientemente de esto es indudable que el recurso de revocación se encuentra consagrado como un derecho de los propietarios afectados.

3.6.- El Derecho de Reversión.

Para el caso de que la utilidad pública no subsista o en otras palabras, cuando el bien expropiado no es destinado al motivo o fin que dio causa a la expropiación, el particular que es privado de su propiedad, tiene derecho a solicitar la devolución del mismo.

Dicho derecho se encuentra contemplado en la Ley de Expropiación, en su artículo 9º, el cual dispone lo siguiente:

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

La Suprema Corte ha expresado a propósito de la reversión:

“Reversión del bien en la expropiación. El artículo 9º de la Ley de Expropiación. “Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación...”. Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado.””

³³ Scm. Jud. de la Fed. , Sexta Época. T. XXVIII, pág. 21.

CAPÍTULO IV

REFORMA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

4.1.- Ampliación del Término para la Interposición del Recurso de Revocación.

Como ya ha quedado establecido, el recurso administrativo es un medio de defensa mediante el cual se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y decida si procede confirmarlo, modificarlo o anularlo.

La autoridad administrativa siempre debe de ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulan su actividad; sin embargo, en algunas ocasiones la autoridad no sigue estos lineamientos, ya que llega a aplicar de una manera inexacta la ley o le da una indebida interpretación o, en el más grave de los casos, comete

arbitrariedades, por lo que es necesario la mejora de los medios de defensa con que cuenta el particular.

En materia de expropiación el acto administrativo a impugnar lo es la declaratoria de expropiación de bienes de propiedad particular o social que por causas de utilidad pública dicte el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley de Expropiación.

Lamentablemente, en algunas ocasiones dicha causa de utilidad pública no se encuentra debidamente justificada, ya que la autoridad administrativa únicamente la invoca en el expediente de expropiación no proporcionando datos o pruebas suficientes que la justifiquen, por lo que se puede suponer que la autoridad administrativa actúa de manera arbitraria con base en intereses personales, razón suficiente para que sea interpuesto el recurso de revocación para así impugnar dicho acto administrativo. Con base en estas circunstancias citaremos algunas jurisprudencias que consideramos importantes.

“Expropiación, constancias insuficientes para considerar integrado el expediente de. El artículo 3º de la Ley de expropiación, impone al Poder Ejecutivo la obligación de tramitar e integrar un expediente de expropiación, con la finalidad que se demuestre la idoneidad del bien a expropiarse, respecto de la causa de utilidad pública correspondiente; de ahí que dicho expediente debe contener la descripción de las características del bien de que se trate, así como las consideraciones o estudios, desde luego acordes con su naturaleza, por los cuales se

advierte la idoneidad del propio bien; consecuentemente, si en el juicio la autoridad responsable únicamente aportó dos fotografías de un inmueble, sin indicación alguna sobre su elaboración, y una cédula de investigación de campo que sólo contiene algunos datos relativos al inmueble del quejoso y en la cual no se advierte cual es el carácter con que intervinieron en su elaboración las personas que la suscriben, ni a qué obedece esa intervención, debe concluirse que tales documentos resultan ser insuficientes para considerar que la autoridad expropiante cumplió con la citada obligación legal de tramitar e integrar el expediente a que se ha hecho mención y, por ende, el acto expropiatorio resulta violatorio de garantías.”³⁴

“Expropiación, corresponde a la autoridad responsable acreditar la causa de utilidad pública. Tratándose de expropiación, corresponde a la autoridad responsable acreditar la causa de utilidad pública y por tanto, resulta insuficiente la sola mención de la existencia del expediente administrativo correspondiente.”³⁵

“Expropiación, causa de utilidad pública debe mostrarse en el decreto de. Si bien la expropiación de bienes de particulares procede en términos del artículo 27 Constitucional en

³⁴ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, T. VIII-Octubre, pág. 178.

³⁵ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, T. X-Septiembre, pág. 276.

concordancia con la Ley Federal de Expropiación o en su caso con las leyes respectivas de las Entidades Federativas, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada.”³⁶

Con la finalidad de que el particular afectado por un decreto de expropiación tenga un tiempo razonable para recabar datos y pruebas suficientes para desvirtuar el acto administrativo consideramos que debe ampliarse el término para la interposición del recurso de revocación, creemos posible dicha ampliación en virtud de que el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla la posibilidad de ampliar los términos y plazos establecidos.

Art. 31.- Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración pública Federal, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente cuando así lo exija el asunto y no

³⁶ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, T. X-Noviembre, pág. 257

se perjudiquen los derechos de los interesados o terceros.

En este mismo orden de ideas haremos referencia del artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone un término considerable para la interposición del recurso de revocación.

Art. 121.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación...

Tanto la defensa del patrimonio en el ámbito fiscal, así como la defensa de la propiedad privada en el ámbito administrativo revisten la misma importancia, por lo que si el Código Fiscal de la Federación establece un término de cuarenta y cinco días para impugnar los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, no vemos ningún inconveniente en que la ley de expropiación pueda contemplar un término más amplio para la interposición del recurso de revocación.

Con base en todo lo anterior, consideramos que el plazo para la interposición del recurso de revocación que contempla el artículo 5º de la Ley de Expropiación puede y debe ser ampliado a un término mayor que podría ser el de treinta días siguientes a la notificación, para que de esta manera el particular tenga un tiempo razonable para recabar datos y pruebas suficientes para demostrar

la ilegalidad del acto, toda vez que el recurso se ha de resolver conforme a los elementos probatorios que se aporten al expediente administrativo de expropiación.

4.2.- La solicitud del derecho de reversión en el término de un año y no de cinco como lo establece la Ley de Expropiación.

La palabra reversión proviene de revertir, es decir, restituir una cosa al estado que tenía.

Para el tema que nos ocupa diremos que la reversión es el derecho que tiene el particular para solicitar la devolución de la propiedad de un bien inmueble del cual fue privado por una causa de utilidad pública y cuando éste no haya sido destinado al fin que originó la declaratoria de expropiación en el término previsto por la ley de la materia.

Dicho término se encuentra contemplado en el artículo 9° de la ley en comento, el cual dispone:

Art.- 9°.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la

declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

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

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

Una vez que ha sido concluido el procedimiento expropiatorio la dependencia correspondiente hará la aplicación del bien expropiado a la satisfacción de la necesidad pública, dicha aplicación debe realizarse en un término razonable en virtud de que las obras que implican un beneficio colectivo deben ser iniciadas y concluidas a la mayor brevedad posible; razón por la cual resulta contradictorio que la dependencia encargada del asunto no destine el bien expropiado a la satisfacción de la necesidad pública en el término previsto por la ley, término que a nuestra consideración resulta ser demasiado amplio para llevar a cabo cualquier obra que importe un beneficio colectivo.

La demora en la realización de las obras nos lleva a pensar que en realidad no existía tal causa de utilidad pública y que por lo tanto la expropiación fue realizada de una manera arbitraria y tal vez para beneficio personal de algún funcionario, o que por negligencia de las personas encargadas de realizar los estudios correspondientes se haya expropiado un bien erradamente.

En tales circunstancias cualquier expropiación que se decreta respecto de un bien es evidente y notoriamente inconstitucional.

Resulta ser aun más grave el hecho de que existiendo la causa de utilidad pública el bien expropiado no haya sido destinado a la satisfacción de la necesidad pública debido a la omisión o incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos encargados de coordinar la realización de las obras.

La Ley de Expropiación al contemplar el derecho de reversión debe tomar en cuenta que el fin primordial de éste, es el de restituir la propiedad al particular, de ser posible con el menor detrimento sufrido, aunado esto a que todo proyecto dirigido a la realización de cualquier obra pública, implica una planeación, es decir, la consideración de los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo dicho proyecto, razones por las cuales el legislador debe considerar la reducción del término para solicitar la reversión.

Es importante consignar que toda actividad de la Administración Pública Federal se encuentra prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan

los gastos necesarios que las dependencias y entidades deban realizar.

La integración del presupuesto de egresos se rige bajo los términos del artículo 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

Art. 19.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

I.- Descripción clara y precisa de los programas que sean la base del proyecto, en lo que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa;

II.- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;

III.- Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;

IV.- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;

V.- Estimación de los ingresos y gastos del último ejercicio fiscal en curso.

VI.- Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se

tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

VII.- Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

VIII.- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro, y

IX.- En general, toda la información que se considere útil para demostrar la proposición en forma clara y completa.

Por lo que respecta al gasto público éste se encuentra constituido por el conjunto de egresos que son empleados en los servicios públicos, obras públicas etc.

El gasto público se encuentra regulado por el artículo 3º del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

Art. 3.- En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en este presupuesto y a las prioridades del plan nacional de desarrollo.

Por otra parte dicho gasto público también se encuentra regulado por el artículo 13 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal así como por el artículo 7° de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Art. 13.- El gasto público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán por cada año de calendario y se fundarán en costos.

Art. 7.- El gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, se sujetará en su caso, a las disposiciones específicas de los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables.

Hemos afirmado con anterioridad que todo proyecto dirigido a la realización de cualquier obra pública implica una planeación dicha sustentación encuentra su fundamento legal en los artículos 17 y 19 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, mismos que disponen:

Art.- 17.- En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra

pública, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

I.- Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y

II.- Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

Art. 19.- Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos considerando:

I.- Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra;

II.- Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;

III.- Las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como para poner aquéllas en servicio;

IV.- Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra;

V.- Los resultados previsibles;

VI.- La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación;

VII.- Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra;

VIII.- Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;

IX.- La regularización y adquisición de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;

X.- La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de la obra;

XI.- Los trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo;

XII.- Las instalaciones para que las personas discapacitadas puedan acceder y transitar por los inmuebles que sean construidos, las que, según la naturaleza de la obra, podrán consistir en rampas, puertas, elevadores, pasamanos, asideras y otras instalaciones análogas a las anteriores que coadyuven al cumplimiento de tales fines, y

XIII.- Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra.

Con base a lo anterior resulta contradictorio que la dependencia expropiante no destine el bien durante el ejercicio fiscal correspondiente siendo que todo proyecto de obra pública se encuentra contemplado dentro de su presupuesto de egresos anual.

Por lo antes expuesto, consideramos que un término razonable para solicitar la reversión es el de un año contado a partir de que es decretada la expropiación, dicho término se encuentra considerado con relación a dos aspectos:

1.- El menor detrimento del bien inmueble.

2.- La solvencia del particular para devolver la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiera sido cubierta.

Es importante resaltar que la Ley de Expropiación es ambigua en el sentido de qué debe entenderse por no “destinar” los bienes que han originado una declaratoria de expropiación; la dependencia correspondiente puede iniciar la construcción de alguna obra de carácter público en cualquiera de esos cinco años y con ello alegar que el bien ya ha sido destinado aunque esas obras se concluyan en más de cinco años después de iniciadas las obras.

4.3.- Del Pago de los Daños y Perjuicios Causados.

Una vez que ha quedado establecido que en algunas ocasiones no existe la causa de utilidad pública o bien que el inmueble expropiado no era el indicado para cubrir la necesidad pública o que en el peor de los casos el bien no fue destinado debido a la omisión o incumplimiento de la obligación de los servidores públicos encargados de su aplicación y una vez transcurrido el término señalado por la ley para solicitar la reversión, la dependencia correspondiente tiene la obligación de dictar resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, término en el que consideramos debe ser resuelta la devolución total o parcial del bien.

Es evidente que si una obra de interés público no se lleva a cabo en el término previsto por la ley, implica la existencia de una responsabilidad por parte de los servidores públicos encargados de la realización de dichas obras, por lo que de conformidad con el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los

Servidores Públicos, estos tienen la obligación de responder por los daños y perjuicios causados a particulares.

Art. 77 Bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ella directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

...Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

La valuación de los daños que haya sufrido el inmueble deberá realizarla el Estado, sin perjuicio de que la parte afectada nombre un segundo perito, pudiéndose contemplar la intervención de un tercer perito para el caso de discordia. Por lo que respecta a la actuación de los peritos se pueden observar los lineamientos establecidos por la propia Ley de Expropiación para ese efecto.

En el caso de que el bien inmueble haya sufrido una destrucción total y considerando que en el expediente de expropiación quedaron asentadas las características de construcción del bien inmueble, así como sus medidas y colindancias, y siempre y cuando no se le haya cubierto la indemnización por la expropiación de su bien, el afectado podrá solicitar a la dependencia correspondiente la reconstrucción total de su inmueble en la misma proporción y características que tenía antes de la expropiación, así también podrá solicitar el pago de los daños y perjuicios que se le causaron, además tendrá el derecho de solicitar el pago de interés por el tiempo en que no se le cubrió la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que pueda solicitar el pago total del bien inmueble conjuntamente con los derechos antes mencionados.

Cuando los bienes de un servidor público no sean suficientes para garantizar el pago de los daños y perjuicios causados, y aun cuando estos hayan sido provocados por la realización de actos ilícitos dolosos, la dependencia correspondiente debe responder subsidiariamente con el servidor público para cubrir el pago de los daños y perjuicios causados

4.4.- Creación de un Precepto Legal en la Ley de Expropiación donde se establezcan los Requisitos necesarios para la interposición del recurso administrativo de revocación, así como para la solicitud del derecho de reversión.

Como ha quedado establecido en el capítulo anterior, en materia de expropiación, el recurso administrativo tiene como finalidad impugnar la declaratoria de expropiación de ocupación temporal o limitación de dominio de bienes de propiedad particular que por causas de utilidad pública dicte el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley de Expropiación.

La Ley de Expropiación es clara al señalar el plazo para la interposición del recurso de revocación, además de señalar al órgano competente para conocer del mismo, sin embargo, es omisa en el sentido de no establecer precepto legal alguno donde se establezcan los requisitos formales para la interposición del recurso de revocación así como para la presentación de la solicitud del derecho de reversión.

Sin embargo dicha omisión se subsana con la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo misma que establece en su artículo segundo, lo siguiente:

Art. 2.- Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas Leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos

Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente.

Atendiendo a lo anterior expondremos algunos preceptos de la ley en comento, que guardan una estrecha relación con el tema a tratar en este tema.

La formalidad que deben revestir las promociones dirigidas a la dependencia correspondiente se encuentran contempladas en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual dispone:

Art. 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir mas formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en que se precisará el nombre denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición, qué se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como en los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Los requisitos que deberá cubrir el escrito de interposición del recurso de revocación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley en cuestión serán los siguientes:

Art. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico cuyo escrito deberá expresar:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;

III.- El acto que se recurre y fecha en que se le notifico o tuvo conocimiento del mismo;

IV.- Los agravios que se le causan;

V.- En su caso copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del

procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna y;

VI.- Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

En cuanto al ofrecimiento de pruebas la citada Ley establece en sus diferentes articulados lo siguiente:

Art. 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares tendrá las siguientes obligaciones:

...V.- Admitir las pruebas permitidas por la Ley y recibir alegatos los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Art. 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin mas limitación que las establecidas en la Ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quién se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas, sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal relación deberá estar debidamente fundada y motivada.

Art. 51.- El desahogo de la pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contados a partir de su admisión.

Si si ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Las pruebas supervinientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Art. 52.- El órgano administrativo notificará a los interesados con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de la pruebas que hayan sido admitidas.

Art. 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso formulen alegatos los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución.

Los interesados, en un plazo no inferior de cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Sí antes del vencimiento del plazo los interesados manifestarán su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

Todo recurso debe estar debidamente fundamentado, es decir, debe contener los preceptos legales que según el recurrente hayan sido violados, sin perjuicio de que la autoridad resuelva y subsane el fondo del asunto.

La Ley de Expropiación no establece un plazo para que la autoridad resuelva sobre la interposición del recurso de revocación, por lo que consideramos que al igual que en la

reversión, la autoridad debe resolver en un término de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación del recurso.

Aun cuando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo subsane las deficiencias de la Ley de Expropiación en cuanto a los requisitos y procedimiento de las promociones presentadas ante la autoridad administrativa consideramos que no sería ocioso que la Ley de Expropiación estableciera un procedimiento propio para la interposición del recurso de revocación así como para la presentación de la solicitud del derecho de reversión, señalando los requisitos formales y la documentación necesaria para la presentación de los mismos.

CONCLUSIONES.

Primera.- Consideramos que toda legislación al reglamentar la propiedad privada debe velar por su integración, fomento, protección y desarrollo.

Segunda.- Conforme a los estudios realizados por los comentaristas del derecho, se puede deducir que la figura de la expropiación no fue desconocida en el Derecho romano, sin embargo, no existió como institución regulada por principios generales ni por normas propias y precisas.

Tercera.- En el Derecho francés la figura de la expropiación si contó con una reglamentación clara y precisa

Cuarta.- Tanto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, así como en el Código de Napoleón, se estableció que la expropiación sólo procedería cuando existiera una causa de utilidad pública legalmente comprobada y siempre que mediara una justa y previa indemnización.

Quinta.- En México, la expropiación siempre ha figurado en las diversas constituciones de nuestro país, las cuales siempre le han dado un sentido proteccionista a la propiedad.

Sexta.- La propiedad privada se compone de tres elementos fundamentales, que son: el de uso, el de disfrute y el de disposición, sin embargo la propiedad no es un derecho absoluto, puesto que se encuentra sujeto a limitaciones y modalidades, pero es un derecho reconocido y protegido por la ley.

Séptima.- La expropiación sólo procederá cuando se encuentre debidamente acreditada la causa de utilidad pública y sea establecida una justa indemnización.

Octava.- Resulta erróneo utilizar las acepciones “expropiación por causa de utilidad pública” o “expropiación forzosa”, puesto que nos hace suponer que existen varias clases de expropiación, siendo que sólo existe una, la cual siempre va a proceder por una causa de utilidad pública.

Novena.- Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la expropiación, consideramos que no configura una compra-venta y mucho menos forzosa, en virtud que en esta última debe existir un acuerdo de voluntades, acuerdo que implica un consentimiento mismo que no se da en la expropiación.

Décima.- La naturaleza jurídica de la expropiación debe ser *determinada desde el punto de vista del Derecho público*, porque es un acto unilateral y soberano del Estado, en el que el particular se sujeta al imperio del Estado.

Décima primera.- La expropiación es el medio legal por el que el Estado puede adquirir satisfactores para hacer frente a los

problemas que impiden el desarrollo social y económico de un país, por lo que resulta importante resaltar la importancia de su función social.

Décima segunda.- No se puede establecer un principio que defina el concepto de utilidad pública, puesto que no es posible establecer las infinitas aplicaciones que pueda tener, por lo que la Ley de Expropiación no agota ni contempla todas las causas de utilidad pública.

Décima tercera.- Consideramos justa la reforma al artículo 20 de la Ley de Expropiación, en el sentido de que ahora la indemnización es cubierta en un plazo de un año y ya no de diez como se contemplaba anteriormente, sin embargo, atendiendo a la situación económica de las personas que sufren una expropiación, dicho artículo debe contemplar el pago de intereses al tipo legal durante el tiempo en que el pago se encuentre insoluto.

Décima cuarta.- Debe ampliarse el término para la interposición del recurso de revocación, tomando en cuenta que la defensa y ocupación de la propiedad particular son temas que deben analizarse y estudiarse detenidamente, puesto que en algunos casos la privación de la propiedad no es de índole estrictamente legal o no existe una verdadera causa de utilidad pública.

Décima quinta.- Si bien se expropián bienes para realizar obras de urgente necesidad pública, resulta contradictorio que dichos bienes no se destinen inmediatamente a cubrir esa necesidad en un término tan amplio como lo es el de cinco años.

Décima sexta.- Atendiendo al menor detrimento del bien inmueble y a la solvencia del particular para devolver la totalidad o la parte de la indemnización que le hubiera sido cubierta, debe ser reducido el término para que la autoridad realice la aplicación del bien a la necesidad pública o para que el particular pueda solicitar la reversión, por lo que consideramos que un término razonable es el de dos años contados a partir de que es decretada la expropiación.

Décima séptima.- El Estado no puede alegar que han sido destinados los bienes a la utilidad pública que motivo la expropiación por el sólo hecho de iniciar la construcción de las obras de beneficio colectivo en virtud de que dichas obras pueden ser concluidas en más de cinco años después de iniciadas, por lo que para que se consideren destinados los bienes las obras de construcción deben ser continuas y prontas para el efecto de que dichas obras se concluyan a la brevedad posible.

Décima octava.- Dada la importancia de la Ley de Expropiación al reglamentar un tema tan importante como lo es la afectación de la propiedad privada, debe de establecer un procedimiento propio para la interposición de sus medios administrativos de impugnación, señalando los requisitos formales y los documentos necesarios para su interposición.

Decimonovena- El artículo 20 de la Ley de Expropiación establece que la expropiación deberá pagarse en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

La dependencia encargada de tramitar el expediente de expropiación tiene en todo momento el derecho de invocar dicho

precepto aun cuando el anterior supuesto no convenga a los intereses del particular, sin embargo, consideramos que la dependencia correspondiente debería dejar a opción del particular si éste acepta o no el pago de la indemnización en especie.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2ª edición, Edit. Porrúa, México 1993, págs. 1165.
- 2.- ARMIENTA Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, Edit. Porrúa, México 1991, págs. 280.
- 3.- BRISEÑO Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Edit. Antigua Librería Robredo, México 1995.
- 4.- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 27ª edición, Edit. Porrúa, México 1995.
- 5.- DELGADILLO, LUCERO, Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, 3ª reimpresión, Edit. Limusa, México 1995, págs. 132.
- 6.- DE PINA Vara Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano Vol. II, 14ª edición, Edit. Porrúa, México 1994, págs. 411.

- 7.- FERNANDEZ Del Castillo, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano actual, 2ª edición, Edit. Fondo para la Difusión del Derecho, México 1987, págs. 305.
- 8.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo 34ª edición, Edit. Porrúa, México 1995, págs. 506.
- 9.- GARRIDO Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo Vol. II, 10ª edición, Editorial Tecnos. S.A., España 1992, págs. 484.
- 10.- GUTIÉRREZ Y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Edit. Porrúa, México 1993, págs. 1119.
- 11.- GUTIÉRREZ Y González Ernesto, El Patrimonio, 5ª edición, Edit. Porrúa, México 1995, págs 1061.
- 12.- IBARROLA, Antonio, Cosas y sucesiones, 2ª reimpresión, Edit. Porrúa, México 1997, págs 1120.
- 13.- MARGÁIN Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 10ª edición, Edit. Porrúa, México 1991, págs. 354.
- 14.- PÉREZ De León, Enrique, Notas de Derecho Administrativo y Constitucional, 12ª edición, Edit. Porrúa, México 1991, págs. 280.

15.- SERRA Rojas, Andres, Derecho Administrativo Segundo Curso, 18ª edición, Edit. Porrúa, México 1997, págs. 900.

Legislación:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14ª edición, Edit. Trillas, México 1998.

2.- Ley de Expropiación, Trigésima edición, Edit. Delma, México 1998.

3.- Código Fiscal de la Federación, Edit. Porrúa, México 1998.

4.- Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 1998.

5.- Código penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del Fuero Federal.

6.- Ley General de Bienes Nacionales, Trigésima edición, Edit. Delma, México 1998.

7.- Ley de Vías Generales de Comunicación, 28ª edición, Edit. Porrúa, México 1998.

8.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Edit. Sista, México 1996.

9.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Trigésima edición, Edit. Delma, México 1998.

10.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Trigésima edición, Edit. Delma, México 1998.

11.- Ley Federal De Responsabilidad de los Servidores Públicos, Trigésima edición, Edit. Delma, México 1998.

12.- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Trigésima edición, Edit. Delma, México 1998.

Hemerografía:

Diario Oficial De la Federación, Tomo DXLIII No. 23, México D.F., Jueves 31 de Diciembre de 1998.

GUZMÁN Valdés, Jesús, Resumen Sobre la Expropiación en el Derecho Mexicano, Rev. La Justicia, No. 414, Tomo XXIV, México 1964, págs. 64.

GUZMÁN Valdés, Jesús, Consideraciones Generales Sobre la Expropiación, Rev. La Justicia, No. 414, Tomo XXIV, México 1964, págs. 64.

Diccionarios:

OMEBA: Enciclopedia Jurídica, Tomo XXIII PRES-RALO, Editorial Driskill S.A. Argentina 1986, Voz: Propiedad, págs. 1207.

RIBO Durán Luis, Diccionario Jurídico, Edit. Bosh, Barcelona 1987, Voz: Propiedad, págs. 2230.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo Vol. III, Edit. Harla, México 1996, págs. 274.