

13
2 Ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“PROPUESTA PARA UNA INDEMNIZACIÓN JUSTA EN
EL ACTO DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE
UTILIDAD PÚBLICA ”**

T E S I S

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

P R E S E N T A :

SANDRA VALERIA ANAYA SANTILLÁN

**ASESOR DE TESIS :
LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ**

MÉXICO 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.

PD

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN

1.1 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO ROMANO	1
1.2 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL.	6
1.3 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO:	
1.3.1 PERIODO INDEPENDIENTE.	10
1.3.2 EPOCA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.	12
1.3.3 EPOCA ACTUAL.	15

CAPÍTULO II

ANÁLISIS LEGAL SOBRE LA EXPROPIACIÓN

2.1 BASE CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN:	
ARTÍCULO 27 PARRAFO 2° Y FRACCIÓN VI PÁRRAFO 2°	
DEL CITADO ARTÍCULO.	20
2.2 LEY DE EXPROPIACIÓN.	26
2.3 JURISPRUDENCIAS APLICABLES	39

CAPÍTULO III

DIVERSOS CRITERIOS DOCTRINALES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN.

3.1 DIVERSOS CRITERIOS DOCTRINALES	
3.1.1 GERMAN FERNANDEZ DEL CASTILLO.	46
3.1.2 GABINO FRAGA	53
3.1.3 ANDRÉS SERRA ROJAS	54
3.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA LA EXPROPIACIÓN:	
3.2.1 EL FIN QUE DETERMINA LA EXPROPIACIÓN, QUE SE IDENTIFICA CON LA UTILIDAD PUBLICA.	58
3.2.2 LOS SUJETOS, EXPROPIANTE Y EXPROPIADO.	60
3.2.3 EL BIEN OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN.	60
3.2.4 LA INDEMNIZACIÓN A PAGAR	62

CAPITULO IV

CRITERIOS SOBRE SI ES JUSTA O NO LA INDEMNIZACIÓN COMO PAGO EN LA EXPROPIACIÓN.

4.1 LA EXPROPIACIÓN COMO UNA LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA.	66
4.2 FIJACIÓN DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA.	70
4.3 PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN	74
4.4 PROPUESTA PARA UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN.	77

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXO

GRACIAS A DIOS

PORQUE SIN SU AYUDA NO HUBIERA SIDO POSIBLE LLEGAR AL TERMINO DE MIS ESTUDIOS Y LOGRAR LA META QUE ME HE FIJADO.

A MIS PADRES

A TI MAMA, POR EL APOYO Y LA AYUDA QUE ME HAS BRINDADO EN TODOS LOS SENTIDOS Y SOBRE TODO POR EL AMOR Y LA CONFIANZA QUE ME HAS DEMOSTRADO SIEMPRE, SIN LO CUAL NO HUBIERA PODIDO LLEGAR - HASTA AQUI. SIENDO ESTA LA RAZON POR LA QUE NUNCA TERMINARE DE DARTE LAS **GRACIAS**.

A TI PAPA, POR SER LA PERSONA QUE HA HECHO LO QUE NINGUNA OTRA: ERES EL APOYO INCONDICIONAL DE TODOS TUS HIJOS, Y POR SER - QUIEN SIEMPRE HA ESTADO AL PENDIENTE DE - LO QUE NECESITAMOS, AUNQUE PARA ELLO - HAYAS TENIDO QUE HACER GRANDES SACRIFICIOS, POR ESO Y MUCHO MAS.....**GRACIAS**.

**A LA ENEP ARAGON, POR SER EL
PLANTEL EN EL CUAL REALICE LA CARRERA PRO-
FESIONAL QUE ELEGI.**

**A LA LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ
POR SER LA PERSONA QUE ME APOYO EN LA DIREC-
CION DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACION. Y
TAMBIEN POR LA DEDICACION Y TIEMPO QUE SIEM-
PRE DEMOSTRO PARA QUE YO SALIERA ADELANTE.**

A MIS HERMANOS

GRACIAS GRISEL, POR SER UN EJEMPLO A SEGUIR. PERO SOBRE TODO, PORQUE CUANDO HE NECESITADO TU AYUDA PARA RESOLVER ALGUN PROBLEMA TU HAS ESTADO AHI APOYANDOME EN TODO MOMENTO.

A MANUEL , PORQUE CON TU CARACTER ME HAS AYUDADO A SUPERAR AQUELLOS MALOS MOMENTOS. Y PORQUE SIEMPRE ESTAS DISPUESTO A AYUDARME CUANDO TE LO HE PEDIDO.
GRACIAS POR SER ASI.

A MISAEL, POR TU COMPRESION EN LOS MOMENTOS DIFICILES Y EL APOYO MORAL QUE TODO EL TIEMPO HAS DEMOSTRADO HACIA MI.

A BRILLITH PORQUE CON TU ALEGRIA Y OCURRENCIAS HAS LLENADO DE FELICIDAD NUESTRO HOGAR.

A MI AMIGA K E N I A

PORQUE EN POCO TIEMPO ME BRINDASTE TU AMISTAD. GRACIAS, POR TU AYUDA , COMPRESION Y COMPANIA, PERO SOBRE TODO PORQUE SIEMPRE TUVISTE LAS PALABRAS ADECUADAS PARA DARMEN ANIMOS, CUANDO LA DESESPERACION SE APODERABA DE MI.

A TU HERMANA BEATRIZ, TAMBIEN MIL GRACIAS PORQUE AUN SIN CONOCERME ME OFRECIO SU AYUDA INCONDICIONAL.

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación, tiene como finalidad el estudio de la figura jurídica denominada por las legislaciones como EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA o bien, FORZOSA.

El alcance que se pretende con la realización de este trabajo de tesis es conocer más profundamente el acto de expropiación, pues no es lo mismo saber sólo el concepto, a realizar un análisis completo de los elementos que la integran.

Las limitaciones que se presentan son a nivel teórico, porque la doctrina tiene diversos puntos de vista en cuanto a la naturaleza jurídica de la expropiación, y debido a esto existe una confusión, por lo que se considera que los criterios deberían ser unificados para obtener una definición de la expropiación más completa.

El objetivo que se persigue al seleccionar el tema es hacer un estudio si no completo, por lo menos,

extensivo en comparación con los conocimientos que se tenían antes de empezar el análisis de la expropiación.

Antes de la investigación, el tema se encontraba como muy teórico, esto es, no se pensaba en el daño que se ocasiona al particular por la pérdida de sus bienes, pero observando el problema, se pretende que este trabajo sirva para darse cuenta y razonar de que el pago que se da como resarcimiento no es el justo, desde un particular punto de vista, y que un cambio para la determinación de éste sería muy aceptable.

La estructura del trabajo es el siguiente:

En el capítulo primero se hace un análisis de los principales antecedentes de la expropiación, con el propósito de ver la evolución que ha tenido. Y hacer una comparación entre el Derecho Mexicano y otros como el Derecho Romano y el Español, con el objeto de deducir semejanzas y diferencias entre ellos.

En el capítulo segundo, se realiza un estudio de la expropiación en las legislaciones que la contemplan, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, continuando con la Ley de

Expropiación y finalizando con la interpretación que hace la jurisprudencia al respecto.

En el capítulo tercero, el fin primordial, es consultar diversos criterios doctrinales sobre el tema de estudio, para extraer la parte medular de cada uno de ellos y así lograr la elaboración de un concepto personal. También se analizan los elementos constitutivos de la expropiación con el propósito de darse cuenta de que si falta alguno de ellos la expropiación no es procedente, pues, son requisitos indispensables, estos son: la utilidad pública, los sujetos, el bien objeto de la expropiación y el más importante de ellos, la indemnización.

Finalmente en el capítulo cuarto, los aspectos que se tratan van encaminados a la cuestión de si es justa o no la indemnización como pago. Es en este capítulo, donde se propone una indemnización que desde un punto de vista muy particular, sería más idóneo para reparar el daño que se provoca al sujeto que sufre la privación del bien.

CAPITULO I

PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN

1.1 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO ROMANO.

El estudio genético de toda institución jurídica debe por lo general iniciarse en el Derecho Romano, por ser este el primer cuerpo de leyes cuyo conocimiento si bien a veces incompleto sirvió para formular las bases que posteriormente permitieron a los legisladores las concentraciones de normas jurídicas más sólidas.

Respecto a la reglamentación de la expropiación entre los romanos, podemos decir lo siguiente:

En Roma, no se conocía la institución de la expropiación, como se conoce en la época actual. La idea de la propiedad estaba arraigada en concepciones distintas.

Alvarez Gendin enseña que: "el fundamento del derecho de expropiación está en el jus politiae, pero que existe la obligación de indemnizar y la justificación de la causa expropiatoria" (1).

(1) Cit. por CANASI JOSÉ. "Derecho Administrativo". Ediciones de Palma. Buenos Aires, 1977. Pág. 12

Hugo Grocio, se pronuncia en el sentido de que "se debe indemnizar de todo el daño ocasionado al propietario que ha sido desposeído" (2).

Existen opiniones afirmatorias, negatorias e intermedias acerca de la existencia de la expropiación en Roma.

Entre las primeras se puede mencionar a Garboleau, que sostiene la existencia de una ley especial de expropiación y que la expropiación por causa de utilidad pública sólo es tratada accesoriamente en las leyes romanas. También afirmaba que no sólo tenía lugar respecto de los inmuebles, sino también de los muebles de primera necesidad. (3)

Como opiniones intermedias o eclécticas se encuentran Girard y Bonfante.

Girard, opina que no existía en Roma un sistema general de expropiación por no encontrarse reglamentada

(2) Idem.

(3) Ob.cit. Págs. 15-16

en las leyes aunque sí se ejercía en determinados casos, ya sea con indemnización o sin ella⁽⁴⁾.

Bonfante, reconoce la existencia de la expropiación por causa de utilidad pública, pero es dudoso el carácter coactivo, sin tomar en cuenta los casos de necesidad ó de los abusos despóticos. Es regulada la indemnización y se declara competente a la magistratura⁽⁵⁾.

Cabe hacer notar que no se incluyen las opiniones negatorias para ser analizadas, pues no aportan las bases de la expropiación para poder ser estudiada, pues como su nombre lo indica niegan la existencia de ésta en Roma.

Resulta importante saber que dentro de las restricciones a la propiedad no se encuentra reglamentada con amplitud la expropiación. Sin embargo se debe tener presente que en el sistema romano el sistema de la propiedad nunca fue absoluto⁽⁶⁾.

(4) Vid. CANASI, JOSÉ. Ob. cit. Pág. 15.

(5) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XI. Bibliografía. Omeba, Ancalo S.A. Buenos Aires.

(6) Vid. FLORIS MARGADANT S. "El Derecho Privado Romano", 8ª edición. Esfinge, S.A. México 7, D.F. 1978. Pág. 246.

El principio de la indemnización existía aunque indirectamente, v. gr., cuando los esclavos eran sometidos a torturas.

El Código Teodosiano regla las indemnizaciones (ley 50, de Operis publicus) respecto de tierras, concediendo ciertas reparaciones o títulos, como ocurrió cuando se construyeron las murallas de Constantinopla⁽⁷⁾.

Frente a la autonomía patrimonial de la época clásica, no existe un precepto legal que reconozca el derecho del Estado a privar a un ciudadano de su propiedad, por razones de interés público. Aunque se tiene conocimiento de expropiaciones que no atañen a los fundos, sino a cosas muebles como tierra, arenas, leña, etc. Por lo general, se trata de materiales de relativo valor⁽⁸⁾.

Cuando el propietario de un fundo no se muestra estar de acuerdo en ceder parte de su terreno que es necesario para la construcción de un acueducto público,

(7) Cfr. CANASI JOSÉ. Ob.cit. Pág.252.

(8) IGLESIAS, JUAN. "Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado". 6ª edición. Ariel. Barcelona Caracas, México. Pág.260.

se procedía a comprar el fundo entero, para después vender las partes que no afectan a la obra.

No existía en Roma una ley de expropiación por causa de utilidad pública, pero en caso de que un magistrado decretara una orden en tal sentido no se calificaría de injusta⁽⁹⁾.

No cabe duda que aún faltando una ley específica de expropiación, si se decretaba una orden para un caso que se presentara, se podía hacer en virtud del imperium con que estaban dotados las que representaban al Estado.

(9) Ibidem. Pág.261

1.2. LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL.

En el Derecho español antiguo existen normas claras y precisas que dan idea de la presencia de este régimen. En efecto, dos leyes de Las Partidas concretan la cuestión. Son estas la ley 2ª tit. I, part. 2ª y ley 31, tit. XVIII, part. 3ª. Como aspecto importante de la primera se menciona: "Si por aventura gelo oviese (el emperador) a tomar (heredamientos) por razón que el emperador oviese menester de facer alguna cosa en ello que se tornase a procomunal de la tierra, tenuto es por derecho de le dar ante buen cambio que vala tanto o más, de guisa que el fin que pagado a bien vista de omes buenos" (10).

La segunda, añade: "Si el rey la oviese menester por facer dallas alguna lavor ó alguna cosa que fuese á pro comunal del reino, así como si fuese alguna heredad en que oviesen a facer castillo, ó torre ó puente, ó alguna otra cosa semejante de estas que tornase á pro ó amparamiento de todos ó de algún lugar señaladamente.

(10) Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob.cit.

Por esto deven facer cambio por ello primeramente, ó comprandogelo según que voliere.'

Como se observa en España, la expropiación fue tratada en las leyes de Partidas, las cuales, si bien dejan la apreciación de las causas de expropiación al arbitrio real, las limitan al interés o utilidad públicos.

El emperador que simbolizaba el orden público gozaba de un auténtico derecho de expropiación. Cabe destacar que en todas las situaciones las expropiaciones eran indemnizables, dejando al Estado la valuación de las mismas⁽¹¹⁾.

También trataron sobre el particular diversas disposiciones relativas a expropiar terrenos y montes, ordenanza dictada por Fernando VI en 1748, en ella se establecía que los propietarios de árboles que se encontrasen en los montes únicamente tenían derecho a utilizar la leña de las podas. Y el Estado podía cortar cuantos árboles necesitara para el servicio de la Armada, con solo abonarles un real de vellón por cada cúbico de madera de roble y cuatro por cada haya,

(11) Idem.

carrasca, etc. En este sentido se aprecia una forma de expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización⁽¹²⁾.

La primera ley especial que reguló sistemáticamente en España la expropiación forzosa fue la de 1836, que a grandes rasgos el contenido del artículo 1º era el siguiente: que el derecho de propiedad era inviolable, no se puede obligar a nadie a que enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, si no se reunían dos aspectos de gran importancia como la declaración solemne de que la obra proyectada era de pública utilidad y el permiso competente para ejecutarla.

En esta misma ley en el artículo 2º, se define a las obras públicas, entendiéndose por éstas las que tienen por objeto proporcionar al estado, a una o más provincias, o a uno o más pueblos, cualesquiera usos o disfrutes en beneficio común, sean ejecutadas por el Estado, o por provincias o pueblos así como compañías o empresas autorizadas competentemente.

(12) Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". 2ª edición. Porrúa, S.A. México 1993. Pág. 576.

Con posterioridad a esta ley se dictaron nuevas leyes relacionadas con la expropiación forzosa, las cuales únicamente se mencionarán, por carecer de las bases suficientes para su análisis. A continuación se cita la ley que surgió como consecuencia de la promulgación de la Constitución española de 1876; la del 10 de marzo de 1881, la ley de 1879; la de 1891 para la Marina; el Real Decreto de agosto de 1898 y el de marzo de 1903 sobre la expropiación de inmuebles ubicados en las fronteras. Y la última ley sobre expropiaciones data de octubre de 1939 que establece un procedimiento simplificado para la expropiación de fincas⁽¹³⁾.

De las citas precedentes cabe destacar que en todas las leyes y decretos se advierten los dos elementos fundamentales en la expropiación: la declaración de utilidad pública y la indemnización.

También de lo anterior se desprende que el criterio de la legislación española sigue el principio de la utilidad pública, y se faculta al Estado, Nación, Provincia o Municipio para restringir el dominio de los particulares para satisfacer los intereses del Estado.

(13) Vid. Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob.cit.

1.3 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO

1.3.1 PERIODO INDEPENDIENTE

En cuanto a los antecedentes comprendidos durante este periodo, únicamente se hace una breve mención de los principales antecedentes de las leyes que regulan la expropiación forzosa en la actualidad.

La Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo 172 al aludir a las restricciones de la autoridad del rey dispuso en la fracción décima lo siguiente: El rey no puede tomar la propiedad de un particular, ni privarlo de la posesión, uso o aprovechamiento y en caso de ser necesario sólo podrá hacerlo si al mismo tiempo se indemniza al sujeto afectado.

En la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 en su artículo 35 dispuso: Nadie puede ser privado de las cosas que posea, aunque sea en una porción mínima, sin que se le otorgue una justa compensación, y se trate de una necesidad de interés público.

La Constitución de 1824, artículo 122 fracción III, también contemplaba la expropiación, diciendo al respecto que el Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular o privarlo del uso, aprovechamiento o disfrute, salvo el caso de que existiese una causa de utilidad pública, se cuente con la aprobación del Senado y se indemnice al sujeto expropiado.

Respecto a las siete leyes constitucionales de 1836, tres de ellas contemplaban facultades para la disposición de la propiedad, pero con las limitaciones correspondientes. (Ley 1ª, art. 11; Ley 3ª fracción III y ley 4ª, fracción III)⁽¹⁴⁾.

Las Bases Orgánicas de 1843 y la ley de expropiación de 1851 contenían rasgos similares al estipular que cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, se procederá a ello, pero previa indemnización.

Asimismo la Constitución de 1853, el Código Civil de 1884 para el D.F. y otras como la ley de 1883 y la de 1905 entre otras, contenían la institución de la

(14) Cfr. SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Tomo II. 14ª edición. Porrúa, S.A. México, 1988. Pág. 328.

expropiación con similitud de los requisitos que caracterizaron a las leyes antes mencionadas⁽¹⁵⁾.

1.3.2 EPOCA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

El Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911 por don Francisco I. Madero, establecía en uno de los artículos el aspecto relativo a la expropiación.

El artículo 7° del citado Plan es de suma importancia para la resolución del problema agrario de México, pues contenía la fórmula para acabar con los latifundios mediante la expropiación de tierras, previa indemnización; y a su vez procuro el establecimiento de ejidos, colonias, fundos legales y tierras de labor⁽¹⁶⁾.

El contenido del artículo era: disminuir la monopolización que se tenía respecto a las tierras, pues esto impedía que los ciudadanos mexicanos pudieran dedicarse a la industria o a la agricultura. Razón por la cual se dispuso que se expropiarían previa indemnización una tercera parte de esos monopolios,

(15) Ibidem. Pág. 329.

(16) Cit. por. RUIZ MASSIEU, MARIO. "Temas de Derecho Agrario Mexicano". Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981. Pág. 30.

para con ello lograr la prosperidad y bienestar de los mexicanos, pues las tierras expropiadas servirían para constituir ejidos, colonias o campos de sembradura.

El artículo 27 Constitucional, manifiesta que los núcleos de población que carecieran de ejidos por diversas causas como falta de títulos, serían dotados de tierras y aguas para constituirlos y para tal efecto el gobierno federal expropiará el terreno que baste para ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato al pueblo que lo requiera⁽¹⁷⁾.

Se observa claramente que la disposición de la ley fundamental es más acertada por expropiar todo el terreno necesario a diferencia del Plan de Ayala que solo ordenaba la expropiación de una tercera parte del terreno, dejando las otras dos partes a sus propietarios originales, que seguirán siendo impresionantes extensiones territoriales.

Por otro lado, al establecerse el principio general del dominio eminente de la nación sobre "las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional" (C. Art. 27, pfo 1º), se consagra una de las

(17) Vid. LUNA ARROYO, ANTONIO. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano". Porrúa, S.A. México, 1982.

máximas aportaciones de la Revolución Mexicana, el concepto de la propiedad función social, que trajo consigo tres consecuencias:

- 1) El dominio original de la nación sobre las tierras y aguas implica para el legislador "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", a saber, establecer limitaciones, así como proceder a expropiaciones por causa de utilidad pública.
- 2) Este nuevo régimen de propiedad permite asentar las bases de la reforma agraria para asegurar al campesino el disfrute de la tierra que trabaja y poner fin a desigualdades económicas y sociales, y
- 3) Reservar a la nación el beneficio de la explotación de recursos naturales declarados insusceptibles de apropiación privada⁽¹⁸⁾.

De estas tres consecuencias, se hace hincapié en la primera de ellas por considerarse a la expropiación como el elemento clave para la concepción del término actual.

(18) Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV. Porrúa S.A., México, 1985.

Se puede afirmar que a partir de 1917, bajo el régimen de la nueva Constitución, el cambio es notable⁽¹⁹⁾.

Posterior a las leyes de expropiación que regulaban materias especiales, se promulgó el 23 de noviembre de 1936 la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre del mismo año que rige actualmente.

1.3.3 EPOCA ACTUAL

México es el país que ha llevado el criterio de expropiación forzosa por utilidad social en sentido más avanzado, en la Ley de 1936, que toma como punto de apoyo constitucional el precepto que dice:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza

(19) Vid. FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, FERNANDO. "Nociones de Derecho Positivo Mexicano" 34ª edición. Porrúa, S.A. México, 1996. Pág. 35.

pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana'.

Al establecerse que la Nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se hace en función de otorgar una atención primordial a las necesidades públicas, pues esto contribuye a obtener un mejoramiento tanto individual como colectivo y a su vez un avance del país en comparación con otros.

Para Enrique Sayagués Laso, la expropiación es definida como "Un instituto de derecho público mediante el cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa compensación" (20).

Resulta conveniente analizar los elementos que integran el concepto anteriormente expuesto.

(20) SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II. 2ª edición. Montevideo 1972. Págs. 312-313.

Se dice que es un Instituto de derecho público, en función de que aunque la expropiación tiene por objeto la adquisición de un bien de la propiedad privada no significa que sea una figura regulada por el Derecho privado. Pues, como ya es de todos sabido el Derecho Público regula relaciones del Estado con los particulares, y en este caso si se relacionan ambos porque precisamente es el Estado quien impone a los particulares la transferencia de sus bienes por existir una causa de utilidad pública.

El objeto de la expropiación es permitir a la administración el cumplimiento de fines públicos. Esta parte de la definición parece ser muy genérica, pero en realidad no se refiere a todos los fines públicos, sino únicamente a aquellos que hayan sido declaradas por utilidad pública.

Respecto a que la adquisición se logra coactivamente, es cierto porque el particular no tiene la posibilidad de oponerse a ser expropiado.

Pueden ser expropiados tanto bienes muebles como inmuebles, con excepción del dinero, pues resultaría absurdo expropiar dinero para posteriormente indemnizar en dinero.

Se sigue un procedimiento determinado y se paga una indemnización. Ambos aspectos serán estudiados y analizados en capítulos posteriores a éste.

Así como el autor antes mencionado expresa su criterio de la noción de expropiación, existen diversos puntos de vista, algunos sí se ajustan al principio legal y otros no. Desde el particular punto de vista, el autor Sayagués abarca todos los elementos que integran a la expropiación y se puede afirmar que se trata de una definición completa y precisa.

Es evidente que la evolución de la expropiación ha sido muy notable tanto en el aspecto social, como económico. En cuanto al primero, es decir el social, ya se ha expresado un poco al respecto, pero resulta de interés resaltar que el fin que se persigue al decretar una causa de utilidad pública radica en el beneficio público, pero en un sentido colectivo, pues si bien es cierto se afecta a los propietarios de los bienes, también se beneficia a otros con las obras públicas que se pretenden realizar.

Económicamente, se generan gastos, pues el Estado al realizar obras públicas como resultado de las expropiaciones tiene que invertir grandes cantidades de

dinero y cuando se le indemniza a los afectados también implica una disminución en el capital. Aunque no se les indemniza en una forma justa, razón por la cual, en el capítulo numero cuatro se formulará una propuesta para modificar el pago que se entrega como reparación a los daños que se originan.

CAPITULO II.

ANÁLISIS LEGAL SOBRE LA EXPROPIACIÓN

2.1. BASE CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN:

ARTÍCULO 27 PÁRRAFO SEGUNDO Y FRACCIÓN VI PARRAFO SEGUNDO DEL CITADO ARTÍCULO.

En nuestra legislación positiva actual la expropiación tiene su base en las siguientes disposiciones consignadas en el artículo 27 constitucional.

El párrafo segundo de este precepto dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Y enseguida agrega que "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Los antecedentes del precepto transcrito, se encuentran en la constitución de 1857, la que en su artículo 27 establecía: "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 conque ésta haya de verificarse⁽²¹⁾.

Como se observa en ambas Constituciones, son condiciones indispensables para que proceda la expropiación: que la utilidad pública así lo exija y que medie indemnización. Aunque en la Constitución de 1857 se estipulaba claramente que la indemnización debía ser previa y en cambio en la actualidad únicamente se hace mención a que ésta debe existir.

Hay que tener siempre presente el doble carácter de esa disposición, pues por un lado atribuye una facultad al Estado, que está restringida por las dos condiciones antes expuestas.

Al respecto la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917 a 1965, tomo correspondiente a la 3ª parte, segunda sala, pp 126 y 127, estableció: "Expropiación por causa de utilidad pública, llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aun cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".

(21) Cit. por. PÉREZ DE LEÓN E. ENRIQUE. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo". 12ª edición. Porrúa, S.A. México, 1991. Pág. 213.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual indica que la garantía es el "Conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen".⁽²²⁾

El concepto anterior apoya o acepta que la expropiación sin el cumplimiento de los requisitos esenciales constituye una violación de garantías, a saber por dos razones. La primera es porque el mismo artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se incluye en el capítulo I "De las Garantías Individuales". Y segunda, porque en el citado artículo, se consigna una garantía para el derecho real de la propiedad, que se traduce en la indemnización a que se hacen merecedores los sujetos desposeídos.

Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento de dos elementos:

- 1) Que haya una necesidad pública; y

(22) CABANELLAS, GUILLERMO. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". 21ª edición. Heliasta, Buenos Aires 1989.

- 2) Que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de cubrir esa necesidad.

No concurriendo dichas circunstancias, cualquier expropiación que se decrete respecto de un bien, es evidentemente inconstitucional.

Puede ser que haya una necesidad pública que satisfacer, pero si el bien materia de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no existirá utilidad pública y por tanto, el acto expropiatorio será transgresor de la Constitución.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado el criterio jurisprudencial de que "las autoridades expropiadoras no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que debe acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate".⁽²³⁾

Dicho en otros términos, la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple afirmación de la autoridad, sino que ésta tiene la obligación de demostrar que tal causa opera en cada

(23) Cit. Por. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". 2ª edición. Porrúa, S.A. México, 1989.

caso en relación con el cual se expida el decreto correspondiente.

Otro aspecto importante, que debe ser aclarado es que toda causa de utilidad pública debe ser concreta y registrarse en la realidad, es decir dicha causa debe ser justificada por la autoridad expropiadora, pues ninguna causa de utilidad pública puede inventarse.

Asimismo, la fracción VI, párrafo segundo del citado artículo, nos da la base para saber quien determina la utilidad pública, como se fija la indemnización y la posible intervención de la autoridad judicial en la expropiación, rubros que más adelante se desarrollarán, por encuadrarse perfectamente en el tema relativo a la indemnización. Y en esta ocasión únicamente se hará la transcripción de la fracción antes mencionada.

"Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la

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

2.2 LEY DE EXPROPIACIÓN DE 1936: ARTÍCULO PRIMERO

El fundamento jurídico de la Ley de Expropiación es el artículo 27 constitucional párrafo segundo y la fracción VI párrafo segundo, ya citados.

Andrés Serra Rojas opina que nuestra legislación distingue entre las leyes de expropiación federal y las federativas. "La ley de expropiación federal alude a todas las materias que se definen como federales, es decir que tienen una competencia de esta naturaleza expresamente señaladas en la Constitución y en las leyes administrativas. La competencia de las entidades federativas se determina de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".⁽²⁴⁾

De lo anteriormente expuesto se deduce que la Ley de Expropiación es de competencia federal.

(24) Ob.cit. Pág. 330.

La Ley federal de Expropiación fue promulgada el 23 de noviembre de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre del mismo año; consta de 21 artículos en los cuales se establece el régimen jurídico de la expropiación.

Se hace la aclaración, de que en este capítulo se hará el análisis únicamente del artículo 1° de la ley de expropiación pues, en el se contemplan en forma general las causas que son consideradas como de utilidad pública.

Al respecto Ernesto Gutiérrez y González afirma que de no existir esa ley en que se determinen las causas de utilidad pública, no podrá decretarse por los funcionarios del órgano ejecutivo un acto expropiatorio.⁽²⁵⁾

El Diccionario Enciclopédico Larousse define a la Ley como: "Una disposición jurídica de carácter general, dictada por el poder legislativo para ordenar las relaciones de los hombres dentro de un Estado".⁽²⁶⁾

(25) GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano". Porrúa, S.A., México, 1993. Pág. 815.

(26) Diccionario Enciclopédico Larousse. 2ª edición. Ediciones Larousse-Bordas. México, 1997.

Esa ley que expide el Estado, debe tener las siguientes características:

- a) Abstracción: Se refiere a que la ley puede ser aplicada a un número indeterminado de casos, con el requisito de que sean iguales o semejantes a los que ella previene y mientras se encuentre intacta, con ello se quiere decir que no sea derogada o abrogada.

- b) Generalidad: Significa que la ley se aplicará a todas las personas que se encuentren en la hipótesis que ella establece y no únicamente a persona o personas determinadas.

- c) Permanencia: Mientras la ley no sea derogada o abrogada conserva toda su fuerza, esto es, no se le disminuye por el hecho de ser aplicada un número indeterminado de veces.

- d) Sólo modificable por otra ley: Esto es que, la ley sólo puede ser alterada por otra de igual naturaleza, y emitida por el mismo órgano.

Si se presentara el caso de que por medio de un Reglamento se pretenda derogar o abrogar la ley no

sería posible porque aunque éste es expedido por el poder Ejecutivo, no puede ir más allá de lo que establece la ley, pues se trata de una norma de menor jerarquía.

Antes de estudiar cualquier tema o hasta una simple palabra, es necesario dar a conocer el significado de ellos para entender rápida y fácilmente la información que sea presentada posteriormente, razón por la cual se hizo en líneas anteriores el desglose del significado de ley y de las características que debe tener la misma. A continuación se expondrán conceptos de expropiación para el mejor entendimiento del tema.

Concepto de expropiación:

El Diccionario de la Lengua Española define a la expropiación como "acción y efecto de expropiar"; y "Expropiar desposeer de una cosa a su propietario, dándole a cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública."⁽²⁷⁾

(27) Cit. Por ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 577.

Ignacio Burgoa Orihuela considera que la expropiación es: "Un acto de autoridad que implica un fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostente la propiedad privada, está constituido por la expropiación por causa de utilidad pública".⁽²⁸⁾

Por su parte Rafael de Pina, opina que la expropiación es una "limitación del derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien, mueble o inmueble queda privado del mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público".⁽²⁹⁾

Como se aprecia en estas definiciones, al hablar de expropiación se refiere a una facultad exclusiva del Estado, y aunque no se encuentre implícito en algunas de ellas, no por eso deja de ser un aspecto importante; pues la expropiación está vedada a los particulares. El acto expropiatorio consiste en la privación de los derechos de disposición, uso, así como de disfrute del bien o bienes que sean decretados por el Estado como de utilidad pública.

(28) Ob .cit.

(29) DE PINA VARA, RAFAEL. "Diccionario de Derecho". 24ª edición. Porrúa, S.A. México, 1997.

Se puede afirmar que todos los autores que definen a la expropiación coinciden en que el fin que justifica a ésta es la utilidad pública.

La utilidad pública puede ser entendida como la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse. En otras palabras, se dice que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y este haya una cierta adecuación.

Por lo tanto, el artículo 1º de la Ley de Expropiación de 1936, marca doce fracciones en donde enumera los casos que deben ser considerados como de utilidad pública.⁽³⁰⁾

ARTÍCULO 1º. Se consideran causas de utilidad pública:

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

(30) Cfr. Diccionario Jurídico ESPASA. Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe. Madrid, 1993.

Es importante esta fracción porque los servicios públicos como su nombre lo indica, son actividades de interés general, que resultan benéficas a todas aquellas personas que hagan uso de ellas. Por ejemplo, la ampliación de líneas para el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

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

Al permitir una mayor fluidez en el tránsito contribuye en grande manera a que las personas puedan llegar al lugar que deseen en menor cantidad de tiempo. Y los que cuenten con un automóvil particular, también gasten menos combustible. Esta fracción brinda un beneficio a la colectividad en general, pero no hay que perder de vista que para lograr el fin que se propone la ley de expropiación al marcar esta fracción, es necesario causarle una privación a algún particular en cuanto a su propiedad; si este fuera el caso lo mejor para el particular sería que en vez de recibir una indemnización, se le reubicará en otro lugar.

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

Cualquiera de las obras antes mencionadas, se realizan pensando en el bienestar de la colectividad, pues es de todos sabido que la población de nuestro país crece cada día más, y que esto trae consigo que sean insuficientes los lugares con que se cuenta. Es por esta razón que se hace necesaria la construcción de escuelas, hospitales y todas aquellas obras que tengan como finalidad un mejoramiento de las condiciones de vida.

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se

consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

Si se presentara el caso de que algunos de los objetos mencionados, estuvieran en propiedad de los particulares, éstos no podrán enajenarlas ni alterarlas en forma que pierdan sus características, pues ya no se considerarían como auténticas.

De cumplirse lo estipulado en esta fracción, haría posible que nuestra cultura no se pierda y que futuras generaciones conozcan de cerca las pruebas de ella.

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

Es de gran importancia tratar de cubrir hasta donde sea posible las necesidades que puedan surgir, y para ello se requiere que toda la ciudadanía coopere, así como para evitar que calamidades como las epidemias puedan llegar a convertirse en verdaderas tragedias.

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

Es cierto que en un país siempre es indispensable tratar de mantener el orden y la tranquilidad públicos, así como evitar guerras que alteren el bienestar nacional. Pero simplemente no considero que para enumerar los casos de utilidad pública se haga mención a esta fracción pues, para lograr el objetivo que se persigue no es necesario privar a un particular de su propiedad.

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

Para lograr estos fines se requiere de propiedades destinadas para tal efecto y condeterminadas

características. No sería lo mismo cultivar en un lugar fértil que en uno escaso como los terrenos de un Ciudad Urbana, donde la mayoría de ellos ya ha sido ocupada para la construcción de viviendas.

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

Es una disposición acertada, pues nadie debe poseer más propiedades que otros, cuando el lugar donde estén ubicadas es requerido para un fin específico.

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

Si el fin que se persigue en esta fracción, es en beneficio de la colectividad y verdaderamente la empresa cumple con ese requisito, se considera que es adecuada su formulación.

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;

Si para lograr la conservación de los elementos naturales es inevitable recurrir al acto expropiatorio, se llega a la conclusión de que se trata de una disposición en sentido positivo.

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

Toda disposición que tenga por finalidad un mejoramiento de las condiciones de vida de una ó varias personas, es aceptada si llega a ser cumplida.

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales;

En cuanto a esta fracción, me abstengo de hacer algún tipo de comentario, por desconocer su contenido.

De la enunciación y análisis de las fracciones anteriores, se llega a la conclusión de que la finalidad que se persigue es en beneficio público. Así lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del D.F.

ARTÍCULO 6°. Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto.

2.3 JURISPRUDENCIAS APLICABLES

A continuación serán presentadas algunas de las Jurisprudencias que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al tema de la expropiación, por ser consideradas de gran importancia para reafirmar el capítulo expuesto.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXXVII, página 1789. EXPROPIACION: "la expropiación constituye un Acto Típico de Soberanía, regido por Leyes de Orden Público y no por la Legislación Civil, cuando menos por lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y el sujeto pasivo de la Expropiación, en efecto, el artículo 27 de la Constitución de la República, 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 declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como Valor fiscal de ella figure en las

Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que este Valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el, de un modo tácito por haber pagado sus Contribuciones con esa base. El Exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución Judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas. La Ley de Expropiación, por su parte, dispone lo siguiente: 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 20, la Autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcaran nunca un periodo mayor de diez años. El análisis de estas disposiciones demuestra que compete a la Autoridad Administrativa todo lo concerniente a la determinación de los casos en los cuales procede la Expropiación por causa de Utilidad Pública, la fijación del precio por concepto de indemnización, conforme a las mismas normas establecen, y la forma y plazos para el pago de esa

misma indemnización. Incumbe, tan solo a la autoridad Judicial, la decisión de lo referente a la estimación del valor de las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del Valor Fiscal. Siendo así, no es posible aceptar que la materia que corresponde a la Autoridad Administrativa, puede ser objeto de una demanda en Juicio ordinario Civil Federal, porque los actos cometidos durante todo el procedimiento expropiatorio son actos de Autoridad, reclamables en la vía de Amparo y no por medio de una demanda Civil Federal, si el Actor no propone una controversia con el fin de que se decida por lo que toca a la estimación del valor de las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, caso que Justificaría la intervención de un Juez pero no de esta Suprema corte de Justicia, sino que exige el pago de la indemnización lo cual incumbe a la Autoridad expropiante, que es quien debe fijar la forma y los Plazos en que la indemnización deberá ser cubierta y, naturalmente, si procede, o no, el pago de esa indemnización. La Resolución Negativa dictada por dicha Autoridad, respecto de ese Particular, no debe ser reclamada por medio de demanda Civil porque, como antes ya se dijo, constituye un auto de Autoridad que puede dar Origen al

Juicio de Amparo; lo cual excluye toda posibilidad de una reclamación Civil ante este Alto Tribunal".

Apéndice de 1995, Tomo III, Parte SCJN. Tesis 61, Página 43: "Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta, y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías".

Semanario Judicial de la Federación, Tomo CIX, página 2491: "La garantía conferida por el artículo 27 de la Constitución en cuanto declara que 'las expropiaciones sólo podrán hacerse por utilidad pública y mediante indemnización' se da en favor de los propietarios y no a beneficio de los particulares que solicitan expropiaciones".

Semanario Judicial de la Federación, Tomo X-Noviembre Página 257: "Si bien la expropiación de bienes de particulares procede en términos del artículo 27 constitucional en 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 conque 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'.

Semanario Judicial de la Federación, tomo XCVI, Página 412: "La expropiación de un bien de particulares, sólo procede en los términos del artículo 27 constitucional, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que las autoridades responsables lo afirmen, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente de expropiación respectiva'.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXIX, Tercera Parte, Página 17: "Es verdad que el artículo 1º de la Ley de Expropiación de 1936, en sus fracciones II, III y XI, considera que son causas de utilidad

pública que justifican la expropiación de la propiedad privada, la apertura ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano, el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones "y de cualquier obra destinada a prestar servicios del beneficio colectivo" y "la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida". Y como consecuencia, se faculta al Ejecutivo Federal para declarar la existencia de una de esas causas y proceder a la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o a la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad. Pero el ejercicio de esta facultad no queda al libre arbitrio de la autoridad expropiante, sino que, tendiendo a satisfacer los fines del Estado o el interés de la colectividad, es indispensable la existencia real y positiva de estos, como causa de utilidad pública prevista en la ley, que será colmada mediante la expropiación, la ocupación temporal o la restricción de la propiedad privada. De otra suerte, se haría nugatoria la garantía individual consagrada por el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, que sólo permite las expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pues se dejaría al criterio subjetivo de las

autoridades afectar el dominio que los particulares ejercen sobre bienes que les pertenecen".

Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII - Marzo Página 368: "Con base en lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México, así como en el numeral 1, fracciones III, IV y VIII de la ley reglamentaria respectiva, el gobierno de la entidad está facultado para expropiar bienes por causa de utilidad pública, mediante indemnización, entre otros motivos, para el mejoramiento de cualquier obra destinada a prestar servicio de beneficio colectivo, para el embellecimiento, o saneamiento de las poblaciones, la conservación de los lugares de belleza panorámica y todo acto cuyo objeto sea el se proporcionar al estado, municipio, pueblo o grupos de individuos, usos o disfrute de beneficio común y no es indispensable que se precisen los efectos y alcances de un deterioro ecológico, para justificar el acto de autoridad, cuando en estos casos, la finalidad es la de preservar el entorno natural".

CAPITULO III.

**DIVERSOS CRITERIOS DOCTRINALES SOBRE
LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA
EXPROPIACIÓN**

3.1 DIVERSOS CRITERIOS DOCTRINALES:

3.1.1. GERMAN FERNANDEZ DEL CASTILLO

Para este autor la expropiación es considerada desde dos puntos de vista: como un acto originario y como un acto en sentido actual.

- a) Como acto originario, la definición que nos proporciona es la siguiente: "La expropiación, etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone, por lo mismo, un acto de la autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre".

Esta definición tiene semejanza con la de otros autores porque hace mención al carácter coactivo con que actúa la autoridad para hacer la privación del bien, y para lo cual no se hace necesario que esté de acuerdo el afectado. Sin embargo, no da a conocer cuál

es el fin que justifica la expropiación ni la forma como se repara supuestamente el daño.

- b) Como acto en sentido actual, la expropiación es "el acto por el cual es Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por una causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente".⁽³¹⁾

Desde este punto de vista, la expropiación parece ser más explícita, porque en esta definición si se especifican los aspectos que se requieren para que aquella proceda como son: el sujeto expropiante, el sujeto expropiado, el fin que justifica la expropiación, el objeto y la indemnización.

Como se observa, para Fernández del Castillo en las dos definiciones que expone, la naturaleza jurídica de la expropiación radica en que se trata de un acto, pero de un acto administrativo. Razón por la cual se hace necesario el concepto de éste, que a continuación se analizará.

(31) FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN. "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho mexicano actual". México, 1939. Pág. 73.

El autor Rafael Martínez Morales menciona como notas preliminares a un concepto de acto administrativo los siguientes:

- a) "es un acto jurídico;
- b) es de derecho público;
- c) lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y
- d) persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata el interés público".⁽³²⁾

Manuel María Díez por su parte, da a conocer la noción conceptual de acto administrativo, el cual es considerado como: "Una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa".⁽³³⁾

(32) MARTINEZ M. RAFAEL I. Diccionario Jurídico Harla, Vol. III. Derecho Administrativo. Harla. 1996.

(33) DIEZ, MANUEL MARIA. "El acto administrativo". 2ª edición Tipográfica editora. Argentina, Buenos Aires. 1961, pág. 108.

El siguiente análisis se hace con la finalidad de entender con mayor amplitud el concepto antes expuesto.

Se expresó que se trata de una declaración y no una manifestación de la voluntad, en virtud de que la declaración en comparación con la manifestación resulta ser formal y anterior a la ejecución del acto, a diferencia de la manifestación que resulta de la ejecución de éste, o bien posterior.

La declaración puede tomar dos formas: decisión y disposición. La decisión es un acto administrativo regulado. Y las disposiciones son actos administrativos en los que la administración determina, por su propia voluntad, las condiciones de la relación jurídica. Como ejemplo de un acto de disposición se puede citar el acto expropiatorio, pues en él se produce un sometimiento del particular respecto a la voluntad de la administración.

El acto administrativo se refiere a una situación de hecho o de derecho concreto y singular. Puede ocurrir que en esta situación concreta, de hecho, participen, en concepto de obligados, un número de personas que en el momento no son determinables. En este supuesto la orden puede darse en forma general, o

sea, a todos aquellos que aunque no sean determinables individualmente sí, se adecuan a la regla prevista.

La declaración concreta, debe referirse a una o más personas o casos singulares determinados o determinables. Será colectivo si se refiere a varias personas o situaciones determinadas o determinables, e individual si se refiere a una situación o a una persona.

La declaración de voluntad debe emanar de un órgano de la administración activa, esto es, debe ser de un órgano administrativo, sea del Estado, Nación o de otra persona jurídica pública como una provincia.

El órgano administrativo debe obrar en ejercicio de una potestad administrativa. Por lo tanto el acto debe producir efectos jurídicos por ser tal el efecto propio del ejercicio de toda potestad.

Como la potestad administrativa es pública, su ejercicio da lugar únicamente a actos de derecho público.

Resumiendo lo anterior se puede decir que en los actos administrativos la causa se funda en fines

políticos, sociales, de interés público en general. Y que deben estar siempre basados en la ley, además de que la autoridad administrativa no puede hacer sino lo que la ley le permita y en la medida que ella lo permita.

Otro aspecto importante respecto al acto administrativo es el relativo a la ejecución, pues el acto administrativo desde que nace tiene fuerza ejecutoria, lo que da a la administración la facultad a proceder por acción directa, esto está justificado por el hecho de que ella posee el poder público, que le da la posibilidad de realizar sus decisiones, recurriendo a la fuerza si fuera necesario.

También se ha dicho que lo que caracteriza a los actos administrativos es el sujeto del que emanan, la administración pública, que expresa su voluntad por medio de los funcionarios públicos. En el tema que nos ocupa, la administración pública desempeña un papel muy importante, en virtud de que el decreto en el que se establece las propiedades que serán expropiadas es emitido por el Ejecutivo Federal o Presidente de la República, que es parte integrante de la administración pública. Lo anterior encuentra su fundamento en el

artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su segundo párrafo:

Artículo 1°. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada.

Por último, dentro de la clasificación de los actos administrativos, la expropiación puede ser considerada como un acto de imperio, definiéndose a estos, como los actos que realiza la administración pública normalmente en el cumplimiento de sus funciones jurídicas, funciones que deben cumplirse según su objeto o fin, por lo que los actos tienen un carácter imperativo de autoridad. Estos actos emanan unilateralmente del Estado.⁽³⁴⁾

(34) Vid. FERNÁNDEZ VAZQUÉZ, EMILIO. "Diccionario de Derecho Público". Astrea, de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires, 1981.

3.1.2 GABINO FRAGA

Gabino Fraga, a diferencia de otros autores define a la expropiación como: "Un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".⁽³⁵⁾

La explicación que se puede dar, para que la expropiación sea considerada como un medio es que, como el Estado en ocasiones requiere para el cumplimiento de algunas de sus funciones, bienes que forman parte de la propiedad privada, los cuales no puede obtener con el consentimiento de los propietarios o contractualmente, se ve en la necesidad de adquirirlos haciendo uso de la figura jurídica reconocida por las leyes como expropiación por causa de utilidad pública.

Considero que el autor al decir que se trata de un medio, lo hace utilizando la palabra como un sinónimo de forma o "manera", por la cual puede ser privado algún particular de su propiedad, cuando el interés público así lo requiere. Pero sin caer en algo ilegal.

(35) FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo", 32ª edición. Porrúa, S.A. México, 1993. Pág. 375.

La imposición de la que se habla, debe ser unilateral, lo cual significa que el acto no debe ser portador de una declaración cualquiera, sino que debe contener la expresión de voluntad de un solo sujeto, la Administración Pública, quedando de esta manera descartada la categoría de actos bilaterales. Ello se traduce como la no intervención del particular en la realización del acto.⁽³⁶⁾

Otra de las razones, que pueden servir para justificar la manera coactiva con la que actúa el Estado es que, la expropiación a semejanza del impuesto no requiere el acuerdo del particular. Porque si el Estado le preguntara al particular: ¿Quieres pagar tus impuestos?, la respuesta que obtendría lógicamente sería negativa. Asimismo ocurriría con la expropiación, ya que el sujeto expropiado no cede voluntariamente su propiedad, sino coactivamente.

3.1.3 ANDRES SERRA ROJAS

La definición que da Andrés Serra Rojas respecto a la expropiación es la siguiente: "La expropiación es un

(36) Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. "Elementos de Derecho Administrativo". Noriega Limusa. México, 1986. Pág. 170.

procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos- unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".⁽³⁷⁾

De acuerdo a la definición que nos proporciona Serra Rojas, en cuanto a que se trata de un procedimiento administrativo, si es acertado considerarla así, porque para que se pueda dar una expropiación es necesario e indispensable cumplir con una serie de formalidades, las cuales vienen a traducirse en los pasos a seguir, para obtener como fin la expropiación propiamente dicha.

Por cuanto a que es de derecho público, es porque la materia administrativa se encuentra ubicada dentro de la clasificación de derecho público. Otra razón puede ser la relación que tiene el Estado con los particulares y que hace posible afirmar que es un procedimiento de derecho público.

(37) Ob.cit. Pág. 325.

Miguel Acosta Romero, en el libro Segundo curso e derecho administrativo⁽³⁸⁾, hace referencia a tres teorías respecto a la expropiación, pero únicamente nos interesa la tercera de ellas, ya que es la que se denomina teoría de Derecho Público. Esta contiene los siguientes aspectos:

- La expropiación proviene de un acto de autoridad del Estado.
- El Estado obtiene los bienes sin que contrate con el particular, pues únicamente lo somete a su voluntad.
- La ley en que está prevista la causa de utilidad pública, emana del Poder Legislativo y es de Derecho Público.
- En cuanto a la indemnización, a que se hace merecedor el expropiado por la pérdida de su bien, se traduce en un Derecho Público Subjetivo, entendiéndose por subjetivo en derecho personal e intransferible.

(38) Ob.cit. Pág. 579.

Las definiciones de la expropiación dadas por los autores son discordantes. Todas presentan notas conceptuales diferentes, aunque ellas coinciden en que esta figura implica la extinción del derecho de propiedad. Esta discrepancia sobre el concepto jurídico de expropiación es explicable si se observa que los autores, en general, lo relacionan con un determinado ordenamiento constitucional.

Las ideas principales de los autores son indispensables para la elaboración de un concepto personal de la expropiación:

"La expropiación es un acto mediante el cual el Estado priva a un particular de su propiedad para el cumplimiento de una causa de utilidad pública, proporcionándole a cambio una indemnización como reparación del daño causado por aquella privación".

3.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA LA EXPROPIACIÓN:

3.2.1 EL FIN QUE DETERMINA LA EXPROPIACIÓN, QUE SE IDENTIFICA CON LA UTILIDAD PÚBLICA.

La utilidad pública es el elemento esencial de la facultad de expropiar y consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad de la colectividad, para lo cual se hace necesario que haya una cierta adecuación o idoneidad entre la necesidad que se presente y el satisfactor que el Estado aplique para cubrirla.

Por lo tanto, para que haya utilidad pública se requieren los siguientes elementos:

1. Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
Si falta este elemento, los bienes que se pretenden aplicar a la supuesta necesidad resultarían superfluos, o bien innecesarios.
2. Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad. Si el objeto que se aplica a la

necesidad no es el correspondiente, ésta sigue subsistiendo.

3. El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad. Si falta la aplicación de la cosa a la necesidad, la expropiación resultaría inútil.

Miguel Acosta Romero⁽³⁹⁾ en concordancia con el criterio de Gabino Fraga⁽⁴⁰⁾ sostiene que en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones de cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública.

En el artículo 1º de la ley de la materia se establecen casos que son considerados como de utilidad pública.

En conclusión, el Estado no puede efectuar ningún acto de expropiación, si no es en función de una necesidad de interés general, de una causa de beneficio social, que debe ser satisfecha.

(39) Cfr. Ob. cit. Pág. 584.

(40) Ob. cit. Pág. 383.

3.2.2 LOS SUJETOS: EXPROPIANTE Y EXPROPIADO

- a) Sujeto activo. - Diversos autores consideran que puede ser la nación, las provincias, entes jurídicos menores y hasta personas privadas que fuesen concesionarias de obras o de servicios públicos.
- b) Sujeto pasivo. - Enrique Sayagués, opina que el sujeto pasivo, o sea la persona expropiada, puede serlo toda persona de derecho privado, física o jurídica, propietaria de bienes.⁽⁴¹⁾

Dicho en otras palabras, es el titular del bien declarado de utilidad pública.

3.2.3 EL BIEN OBJETO DE LA EXPROPIACION

El bien que se expropia, debe ser de la propiedad privada, no es posible expropiar bienes del dominio público.

(41) Ob.cit Pág. 337.

Tradicionalmente han sido objeto de expropiación los bienes inmuebles, aunque algunos autores sostienen que los bienes muebles al formar también parte de la propiedad privada, son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública. Además de bienes muebles e inmuebles, hay quienes opinan que debe ser incluidos bienes de carácter incorporal como los derechos de autor, así como el uso y el usufructo.

De los bienes susceptibles de expropiación, se debe exceptuar el dinero efectivo, dado que debiendo mediar para el acto expropiatorio una indemnización que debe ser pagada precisamente en dinero, carecería de objeto expropiar dinero para pagar con dinero.

Se ha afirmado que la expropiación no puede tener por objeto muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque como el artículo veintisiete constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial se deduce que al permitirse la expropiación sólo se quiso referir a esa clase de propiedad.

Los bienes son de utilidad pública en cuanto están destinados a atender una necesidad pública, independientemente de quien sea el titular de los

bienes, ya que al Estado poco le importa saber a qué personas pertenece realmente la cosa que necesita, pues la administración ejecuta con el que aparece como propietario, sin tener la seguridad plena de que éste lo sea.

Lo que interesa es cesar el malestar de la necesidad, por medio del bien satisfactor correspondiente. Los bienes que el Estado no vaya a destinar a la satisfacción de una necesidad pública, no son de utilidad pública, y por eso no deben ser expropiados a los particulares.

Dicho en otros términos, sólo son expropiables los bienes que el Estado vaya a destinar al uso o servicio públicos.

3.2.4 LA INDEMNIZACIÓN A PAGAR

La Constitución establece como una garantía que la expropiación sólo puede hacerse mediante indemnización. Entendiéndose ésta como el resarcimiento de los daños causados o bien, la contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio.

También puede ser definida como la suma de dinero que el particular recibe del Estado, por la transferencia de su propiedad.⁽⁴²⁾

La Constitución no fija con precisión el tiempo en que debe efectuarse la indemnización, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán mediante indemnización. La palabra "mediante" ha sido uno de los cambios notables que ha sufrido nuestra Constitución; pues en la que antecede a esta, o sea la de 1857, párrafo primero establecía:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

A diferencia de la Constitución vigente, artículo veintisiete, párrafo segundo que dispone: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Anteriormente se dijo que el tiempo para la indemnización no es precisado por la Ley Suprema, sin embargo, Gabino Fraga al respecto opina que corresponde

(42) Vid. LARES, TEODOSIO. "Lecciones de Derecho Administrativo" Universidad Nacional Autónoma de México, 1978. Págs. 267-268.

a las leyes secundarias determinar el tiempo en que se debe indemnizar, pudiendo éstas disponer que sea previa, simultánea o posterior, siempre y cuando justifiquen la razón por la que ha de realizarse en el último de los supuestos.⁽⁴³⁾

La ley de Expropiación en su artículo 20 establece que los plazos en que la indemnización debe ser pagada no podrán exceder de 10 años.

Respecto a cómo se fija la indemnización, la fracción VI, párrafo segundo del citado artículo, nos da la base:

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

(43) Ob.cit. Pág. 388.

resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas'.

Por cuanto a la calidad del pago de la indemnización ni la Constitución ni la Ley de Expropiación dicen nada. Sin embargo, la calidad del pago de la indemnización debe consistir en dinero, que es el medio ordinario usado en operaciones de diversa índole, pudiendo ser en efectivo, o bien en títulos representativos del mismo fácilmente negociables.

CAPITULO IV.

CRITERIOS SOBRE SI ES JUSTA O NO LA
INDEMNIZACIÓN COMO PAGO A LA
EXPROPIACIÓN.

4.1. LA EXPROPIACIÓN COMO UNA LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA.

La limitación es un modo de adquirir la propiedad privada, entendiéndose por modo aquel hecho jurídico que la ley declara idóneo para que aquella entre en la esfera de disposición de los sujetos particulares.

Es casi una opinión unánime que el derecho de propiedad en el mundo actual no puede revestir las características de que fue dotado inicialmente, en que se concibió a la propiedad como profundamente individualista con un dominio absoluto, exclusivo, sobre los bienes.

La propiedad en el mundo contemporáneo se concibe como la relación del hombre con el bien de su pertenencia en cuyo caso será limitado, si el Estado así lo declara.

Se puede decir que la limitación es aquella restricción en la que el propietario se ve limitado en

el uso absoluto de su propiedad por una razón constituida en beneficio de la colectividad.

Anteriormente se expresaba que la propiedad tenía un carácter perpetuo.

Se entiende por perpetuo que nadie puede ser privado de su propiedad en contra de su voluntad. Sin embargo, se admite como excepción a este principio la EXPROPIACION. Esta tiene lugar cuando el Estado quita la propiedad a una persona. Esto no es arbitrario y la expropiación sólo es viable si reúne tres requisitos indispensables que son:

1. Que sea ordenada por la Ley Suprema.
2. Que lo expropiado sea por causa de utilidad pública.
3. Que el propietario sea indemnizado.⁽⁴⁴⁾

La limitación y la modalidad para algunos autores son sinónimos, pero en realidad no es así, pues la

(44) Cfr. HERRAIZ, HÉCTOR EDUARDO. "Instituciones de Derecho Público, Constitucional y Administrativo" Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1988. Pág. 61.

modalidad es una forma de aprovechamiento, mientras que la limitación es la facultad del Estado para imponer restricciones a las garantías de las personas en lo relacionado con el uso, goce y disposición de sus bienes.

Una opinión personal es que se acepta el poder de la autoridad para establecer limitaciones a los bienes de propiedad privada, pero deberá hacerlo cuando bien de una colectividad así lo exija.

Para Andrés Serra Rojas, la limitación es "Una prohibición impuesta por el legislador respecto a determinada facultad del derecho de propiedad".⁽⁴⁵⁾

Este autor señala que hay otros que afirman que modalidad y limitación es lo mismo, pero él da un concepto diferente a cada caso.

No tiene vital importancia hacer un análisis de la modalidad porque no es el objetivo de este capítulo. Así que únicamente se encamina el estudio a la expropiación como una limitación.

(45) SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. 18ª edición. México, 1997. Pág. 465.

En las limitaciones la ley marca restricciones, que no modifican o alteran el concepto real de propiedad, caso contrario ocurre con las modalidades.

Considero que al decir que no alteran el concepto real, se hace pensando en el caso en que un particular sea privado parcialmente de su bien, ya que sigue teniendo su propiedad aunque en una dimensión menor.

Con el anteriormente expuesto se llega a la conclusión de que las limitaciones a la propiedad, son prohibiciones impuestas por la ley, que condicionan el particular en el uso, goce y disposición de sus bienes para cubrir una necesidad pública.

De este modo la expropiación se perfila como limitante de la propiedad y como garantía a la vez, pues el expropiado será retribuido con el pago que se le otorgue por la pérdida de su bien.

4.2 FIJACIÓN DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA

El artículo veintisiete, fracción sexta, párrafo segundo de la Constitución dispone:

"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..."

De este precepto se desprende que las legislaciones tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de satisfacción de necesidades públicas. Una ley de expropiación no puede señalar causas de utilidad pública si realmente no lo son.

La Suprema Corte de Justicia contempla como elementos indispensables para la existencia de una causa de utilidad pública los siguientes:

- a) Que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con

fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, y

- b) Que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación, y no de simples individuos (S.J. de la F., t. II, pág. 440; t. IV, pág. 918).

La utilidad pública existe siempre que la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado. Se excluyen todos los casos de necesidades privadas, cuya satisfacción no corresponde al Estado.⁽⁴⁶⁾

Dentro del término "utilidad pública" se ubican a todos los casos en que el Estado tiene la obligación de dar satisfacción a una necesidad, y poco importa que esas necesidades no tengan ninguna similitud, pues basta que el Estado esté dotado de la atribución correspondiente para que pueda considerarse que ellos son de utilidad pública. En consecuencia el legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene

(46) Cfr. CABANELLAS, GUILLERMO. "Diccionario Jurídico Elemental". 21ª edición Heliasta. Buenos Aires, República-Argentina. 1989.

conferida la atribución correspondiente para atenderla. Sin embargo, si tiene facultad para enumerar en la ley los casos de utilidad pública que considere preferentes.

En la ley de Expropiación artículo 1° se fijan causas de utilidad pública contenidas en doce fracciones, las cuales no agotan totalmente los casos de necesidades colectivas, y que si el legislador considera pertinente alguna modificación a aquellas esta en la plena libertad de hacerlo.

De la lectura del artículo citado se deduce como parte medular, que éste concede a los Poderes Legislativos de los Estados una facultad soberana consistente en que en sus determinadas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, facultad que ninguna autoridad puede invadir. Y que cuando una ley declara que es de utilidad pública la expropiación de determinados bienes, basta que la autoridad competente haga la declaración correspondiente y que se sigan los procedimientos fijados en la ley.

Finalmente, se incluyen como soberanas a las legislaturas locales para señalar las causas de

utilidad pública cuando se trate de expropiaciones que deban de realizarse en sus respectivas jurisdicciones.

4.3 PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN.

Como acto administrativo que es, y de conformidad a nuestro sistema constitucional, debe estar fundado y motivado. Una vez cumplidos estos principios, se procede a hacer la declaratoria de expropiación, cuya realización corresponde al ejecutivo y deberá ser publicado en el Diario oficial de la Federación o en el Diario oficial de los Estados. En caso de desconocerse el domicilio o el nombre del particular afectado deberá hacerse una segunda publicación en el Diario Oficial, esta segunda publicación suele efectuarse en tiempos muy variados, pues la ley es omisa al respecto.

En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, razón por la cual no deben asistir a ésta ni los afectados ni intervenir la autoridad judicial. Esta última sólo es competente para resolver los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste. O bien la fijación del exceso de valor o demérito posteriores a la

asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o la fijación del valor cuando no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Una vez publicada la declaratoria, se concede un plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento de que de no hacerlo, la autoridad tomará posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

Los propietarios afectados podrán interponer el recurso administrativo de revocación, dentro de los quince días siguientes a la notificación del acuerdo, y una vez que éste se hubiese resuelto negativamente, o no fue presentado en tiempo, la autoridad administrativa procederá a la ejecución.⁽⁴⁷⁾

Si dentro de un plazo de cinco años, contados a partir de la publicación en el Diario Oficial, la autoridad administrativa no destina el bien al fin de utilidad pública para el cual fue expropiado, el

(47) Vid. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Ob.cit. Págs. 581-582.

particular afectado tiene derecho a que se le devuelva su bien, a este derecho se le conoce como reversión.⁽⁴⁸⁾

Cuando la autoridad ha devuelto el bien a su dueño anterior, éste tiene la obligación de reintegrar a la Administración Pública las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización.

(48) FRAGA, GABINO. Ob.cit. Pág. 386.

4.4. PROPUESTA PARA UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN.

La indemnización es el elemento económico esencial en la expropiación y tiene como finalidad salvaguardar el derecho del expropiado, que se ve desposeído de un bien de su pertenencia. Su importancia es tal que generalmente aparece en primer plano, esto se explica porque el expropiado considera la pérdida del bien como algo irremediable y la suma a percibir la única posibilidad reparatoria.

La expropiación no configura una compraventa, ni la suma que recibe el expropiado es un precio. Cuando la entidad estatal expropia, ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra; pero como el ejercicio de ese poder supone el sacrificio del derecho del propietario, es preciso compensar o indemnizar los perjuicios que éste sufre. Por tanto, la suma a pagar debe cubrir exactamente al daño que se provoca al expropiado, sin que éste se enriquezca, ni empobrezca.

Para una justa y mejor indemnización en la expropiación, deben tomarse en cuenta varios aspectos, no solo económicos, sino también sociales.

En primer lugar el hecho de que el Estado tome como base para la indemnización el valor catastral del inmueble objeto de la expropiación, va en contra del principio de justicia, pues el afectado no recibirá la misma cantidad que si vendiese su bien a otro particular. Por lo que considero que la expropiación al momento de la indemnización debería adoptar el carácter de una compraventa entre el Estado y el particular.

El pago debería hacerse siempre en efectivo y simultáneo al momento de la privación del bien, pues si no es así, con qué dinero el particular podrá adquirir otro bien inmueble para vivir.

En caso de que no se pueda pagar inmediatamente, sería muy aceptable que se le indemnizara con otro bien de igual precio al bien expropiado, aunque fuera en un lugar apartado al que se encontraba habitando el particular.

También, debería tomarse en cuenta el valor estimativo que el particular considere que tiene su

bien inmueble; así como los posibles inconvenientes que tenga para poder desocupar y volver a habitar otro bien.

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

CONCLUSIONES

1. Actualmente a la expropiación se le considera como un medio con que cuenta el Estado para satisfacer o cubrir alguna necesidad, que tenga como finalidad lograr el bienestar colectivo.
2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que rige actualmente, tiene como antecedente a la de 1857 y en ambas se estipula que son condiciones indispensables para que proceda la expropiación: que la utilidad pública así lo exija; y que medie indemnización, respecto a ésta la Constitución de 1857 ordenaba que debía ser previa, a diferencia de la actual, que únicamente alude a que debe existir una indemnización sin establecer en qué momento debe hacerse.
3. La utilidad pública es un requisito indispensable para la procedencia de la expropiación. Se puede decir que hay utilidad pública, cuando un objeto satisfactor es capaz de cubrir una necesidad preexistente, para cuyo

efecto se requiere que entre ambos haya una cierta adecuación.

4. Las definiciones de los autores presentan notas conceptuales diferentes, pero coinciden en que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad. Y tomando en cuenta este aspecto se llega a la conclusión de que la expropiación es: "Un acto mediante el cual el Estado priva a un particular de su propiedad para el cumplimiento de una causa de utilidad pública, proporcionándole a cambio una indemnización como reparación del daño causado por aquella privación.
5. Respecto al fin que justifica la expropiación, se concluye que el Estado no puede efectuar ningún acto de expropiación, si no es en función de una necesidad de interés general, de una causa de beneficio social, que debe ser satisfecha.
6. Las limitaciones a la propiedad, son prohibiciones impuestas por la ley, que restringen el uso, goce y disposición de los

bienes de los particulares. Así, a la expropiación se le puede considerar como una limitación, aunque también tiene inmersa una garantía, la cual se traduce como la reparación del daño o indemnización.

7. La ley de Expropiación de 1936, en su artículo 1º fija doce fracciones que se refieren a casos que deben ser considerados como de utilidad pública, las cuales no agotan totalmente los casos de necesidades colectivas, razón por la cual el legislador tiene la plena libertad para hacer las modificaciones que crea convenientes.
8. Se propone que la indemnización debe ser una suma de dinero que se pague y cubra exactamente el daño que se provoque al expropiado sin que se enriquezca o empobrezca y para evitarlo debe revestir la formalidad de una compraventa, pues así el particular recibe su pago inmediatamente y a un precio justo.
9. Para cubrir el pago, debe ser tomado en cuenta el valor que el particular cree que vale su bien, porque haya invertido mucho dinero para la

adquisición de éste y que en ocasiones no es tomado en cuenta como realmente lo obtuvo. En ocasiones los propietarios, para poder tener una casa o bien inmueble deben hacer grandes sacrificios, por llamarlo de una manera, que implican un gran esfuerzo, trabajo y privaciones. Y que llegado el caso de que tienen que ser expropiados, su bien es fijado con el valor que figure en las oficinas catastrales, el cual no siempre es el justo.

10.Considero, que para reparar el daño que se ocasiona al particular, sería muy conveniente que se le proporcione otro bien de igual valor al que le fue expropiado, aunque fuera en otro sitio, pero también debe tomarse en cuenta lo lejano del centro de labores en que aquel se encuentre, procurando que no se a demasiada la diferencia de un lugar a otro.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". 2ª edición. Porrúa, S.A. México, 1993.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". 2ª edición. Porrúa, S.A. México, 1989.
- CABANELLAS, GUILLERMO. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Tomo IV. 21ª edición. Heliasta SRL. Buenos Aires, 1989.
- _____. "Diccionario Jurídico Elemental". 21ª edición. Heliasta. Buenos Aires, República - Argentina, 1989.
- CANASI, JOSÉ. "Derecho Administrativo". Expropiación Pública, Organización y Justicia Militar, Responsabilidad del Estado. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1977.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS H. "Elementos de Derecho Administrativo". Noriega Limusa. México, 1986.
- DE PINA VARA, RAFAEL. "Diccionario de Derecho". 24ª edición. Porrúa, S.A. México, 1997.
- DIEZ, MANUEL MARIA. "El acto administrativo". 2ª edición. Tipográfica editora. Argentina, Buenos Aires, 1961.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN. "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual". México, 1939.

FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO. "Diccionario de Derecho Público". Astrea, de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires, 1981.

FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, FERNANDO. "Nociones de Derecho Positivo Mexicano". 34ª edición. Porrúa, S.A. México, 1996.

FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO. "El Derecho Privado Romano". 8ª edición. Esfinge, S.A. México 7, D.F. 1978.

FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". 32ª edición. Porrúa, S.A. México, 1993.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano". Porrúa, S.A. México, 1993.

HERRAIZ, HÉCTOR EDUARDO. "Instituciones de Derecho Público, Constitucional y Administrativo". Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1988.

IGLESIAS, JUAN. "Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado". 6ª edición. Ariel. Barcelona Caracas, México.

LARES, TEODOSIO. "Lecciones de Derecho Administrativo". UNAM. México, 1978.

LUNA ARROYO, ANTONIO. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano". Porrúa, S.A. México, 1982.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. "Diccionario Jurídico Harla". Derecho Administrativo. Volúmen III. Harla. 1996.

PEREZ DE LEÓN E. ENRIQUE. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo". 12ª edición. Porrúa, S.A. México, 1991.

RUIZ MASSIEU, MARIO. "Temas de Derecho Agrario Mexicano". UNAM. México, 1981.

SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo II. 2ª edición. Montevideo, 1972.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo". Tomo II. 14ª edición. Porrúa, S.A. México, 1988.

_____. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. 18ª edición. México, 1997.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1936.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del D.F. el 21 de Diciembre de 1995.

Semanario Judicial de la federación, Tomo LXXXVII, Página 1789.

Apéndice de 1995, Tomo III, parte SCJN. Tesis 61, página 43.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo CIX, página 2491.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, página 257.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo XCVI, página 412.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXIX, Tercera parte, página 17.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, página 368.

ECONOGRAFÍA.

Diccionario Enciclopédico Larousse. 2ª edición.
Ediciones Larousse - Bordas. México, 1997.

Diccionario Jurídico. ESPASA. Fundación Tomás Moro,
Espasa Calpe. Madrid, 1993.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XI. Bibliografía
Omeba. Ancalo S.A. Buenos Aires.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de
Investigaciones Jurídicas. Tomo IV. Porrúa, S.A.
México, 1985.

do Brito, Secretario.- Sen. María Elena Chapa Hernández, Secretaria.- Rúbricas.

En cumplimiento con lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán.- Rúbrica.

DECRETO por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995).

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- México, D.F., a 27 de febrero de 1995.- Dip. Humberto Roque Villanueva, Presidente.- Dip. Juan Sigalado Brito, Secretario.- Dip. Gerardo de Jesús Arellano Aguilar, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento con lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día primero del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán.- Rúbrica.

LEY DE EXPROPIACION

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936)

Presidencia de la República.

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

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

DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE EXPROPIACION

Artículo 1o. Se consideraran de utilidad:

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

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

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

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos;

cos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

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

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

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

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

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

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

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

XII. Los demás casos previstos por 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 declaración en Decreto respectivo.

Artículo 4o. La declaración 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 declaración 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 7o. Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o., o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o imponerá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Artículo 8o. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposi-

ciones 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 del dominio.

Artículo 9o. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueron 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 suministrado el expediente, la reversión total o parcial del bien 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 ejercerse dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.

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

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

Artículo 12. Contra el 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 correspondan.

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

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 estuvieron de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del denierino, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de in conformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

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

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

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

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.

Donaciano Carreón, D.P.-Federico Ibar, S.P.-J. Gómez Espanza, D.S.-Juan Tijerina, S.S.- (Rubrica).

En cumplimiento con lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a los veintidós días del mes de noviembre de mil novecientos treinta y seis. -Lázaro Cárdenas.-(Rubrica). - El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Silvestre Guerrero.-(Rubrica).

LEY PARA EL DIALOGO, LA CONCILIACION Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS.

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1935)

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

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

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

DECRETO

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA:

LEY PARA EL DIALOGO, LA CONCILIACION Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS.

Artículo 1o. Esta Ley tiene por objeto establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera del conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1934 en el Estado de Chiapas.

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá como EZLN el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconvirnó por diversas causas y se involucró en el conflicto a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 2o. Será objeto del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere el artículo anterior, entre otros, pactar las bases que permitan:

A Actos administrativos previos a la expropiación

A.1.

Acuerdo de acometer la expropiación.

A.1.1.

La decisión de acometer una expropiación forzosa corresponde:

- Al Estado

- A las Comunidades Autónomas

- A las Entidades Locales: el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos Balear y Canario.

A.1.2.

La titularidad de la potestad de expropiar corresponde:

• Al Estado, que ejercita esta potestad por medio de sus órganos competentes en cada caso.

La representación ordinaria del Estado en los expedientes administrativos está atribuida a los Gobernadores Civiles, salvo que por norma se confieran a otra autoridad distinta.

• A las Comunidades Autónomas, que ejercitan esta potestad a través de los órganos que se determinan en los respectivos Estatutos de Autonomía.

• A la Provincia, a través de la Diputación Provincial cuando se adopten acuerdos en materia de expropiación que tengan carácter de recurribles en vía administrativa o contenciosa, salvo que las normas de régimen local o de urbanismo establezcan criterios especiales de competencia.

• Al Municipio, a través del Ayuntamiento en Pleno en el mismo supuesto anterior.

A.1.3.

Corresponde a los beneficiarios de la expropiación forzosa solicitar de la respectiva Administración expropiante la iniciación del expediente expropiatorio a su favor.

Las facultades y obligaciones del beneficiario en el curso del expediente se recogen en el artículo 5.2 del REF

A.2.

Declaración de utilidad pública o interés social.

Previamente a la incoación de un expediente de expropiación forzosa es indispensable que el fin a que haya de afectarse el objeto expropiado sea declarado de utilidad pública o interés social.

Lo que ha de ser objeto de calificación por vía legal no es la expropiación en concreto, sino el fin a que se afecte el bien expropiado (STS 9.11.1974).

La causa expropiandi ha de subsistir durante la tramitación del expediente expropiatorio (SSTS 9.5 y 9.10.85 y 23.9.80).

Art. 9 LEF.