

20721
131



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA MOTIVACION Y FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL
EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO FEDERAL.

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GABRIELA HERNANDEZ GARCIA

ASESOR: DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA



SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A



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.

A DIOS

Por haberme dado la maravillosa oportunidad de vivir.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
A TRAVÉS DE LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLÁN**

Por todos los conocimientos y formación que de ella recibí.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS AMADOS PADRES HUMBERTO Y ANA MARÍA

Por todo el amor, cariño, protección y seguridad que me han dado, pero por sobre todas las cosas, por ser ustedes mismos, los que con su ejemplo han hecho posible que culmine una importante etapa más de mi vida, los adoro y dedico con gran amor este trabajo, que es por ustedes y para ustedes.

Los amo

A MI AMADO HERMANO HUMBERTO

Que en todo momento está conmigo y que con su comprensión y amor ayudo a mi formación profesionalista.

Te amo

A MI QUERIDO TÍO EVERARDO

Porque me ha colmado de conocimientos y cariño siendo maestro, amigo y consejero.

A MI QUERIDO TÍO MAURILIO

Porque siempre que lo necesite estuvo conmigo, tendiéndome la mano y creyendo en mí y porque también gracias a él hoy he logrado mi sueño; gracias por todo.

A MI AMADA PRIMA MAURA

Con cariño, respeto, agradecimiento, y admiración por toda la confianza y apoyo que me ha depositado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI MAMÁ AMPARO

Porque siempre he recibido de ella cariño, ternura, consejos y enseñanzas.

A MIS AMIGAS

BARBARA
GINA
LETICIA
LILIANA
MARÍA ELENA
MARISOL
NALLELY
PATY
YANETH

Porque la verdadera amistad es para toda la vida

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MI PROFESOR Y ASESOR: DOCTOR GABINO EDUARDO
CASTREJÓN GARCÍA

Por su colaboración en el presente trabajo, por su conocimiento en
el tema, por su desinteresada ayuda y por el valioso tiempo que
siempre dispuso para atender mis inquietudes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

F

A MIS PROFESORES Y SINODALES

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

Por transmitirnos su valioso conocimiento durante las cátedras impartidas.

LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

Por sus comentarios y enseñanzas referentes al presente trabajo.

LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO VILLALOBOS

Por el tiempo que dedico a revisar el trabajo y por sus aportaciones al mismo.

LIC. SALVADOR JÍMENEZ MENDEZ

Por el apoyo brindado para la realización de la presente obra.

LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

Por su conocimiento y sugerencias a éste trabajo.

CAPÍTULO

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO ACTO ADMINISTRATIVO.

I.1. CONCEPTO.....	6
I.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	10
I.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	14
I.4. FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS.....	19
I.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	25
I.5.1. DIRECTOS.....	27
I.5.2. INDIRECTOS.....	27
I.6. EFECTOS FRENTE A TERCEROS.....	28
I.7. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	30
I.8. NULIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	34
I.9. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	39

CAPÍTULO SEGUNDO.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

II.1. PROCESO.....	42
II.2. PROCEDIMIENTO.....	44
II.3. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	46
II.4. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	49
II.5. CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	52
II.6. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	55
II.7. FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	56
II.8. PROCEDIMIENTO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.....	59
II.9. CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	62
II.10. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	64
II.11. PARTES O SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	66
II.12. ACTOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	69

**CAPÍTULO TERCERO.
EXPROPIACIÓN.**

III.1 LA NACIONALIZACIÓN Y LA EXPROPIACIÓN.....	74
III.2 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.....	76
III.3. MARCO LEGAL.....	80
III.4. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN.....	82
III.5. UTILIDAD PÚBLICA.....	85
III.6. CRITERIOS DE LA UTILIDAD PÚBLICA.....	87
III.7. FORMAS DE DETERMINAR LA UTILIDAD PÚBLICA.....	90
III.8. INDEMNIZACIÓN.....	91

**CAPÍTULO CUARTO.
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO FEDERAL.**

IV.1. DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN (DECRETO EXPROPIATORIO).....	95
IV.2. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.....	97
IV.3. PARAMETROS DE LA INDEMNIZACIÓN.....	99

IV.4. CRITERIOS DE LA CORTE.....	101
IV.5. MEDIOS DE DEFENSA.....	104

**CAPÍTULO QUINTO.
FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO FEDERAL.**

V.1. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA “CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA” EN EL PROCESO EXPROPIATORIO FEDERAL.....	109
V.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA GARANTÍA DE INDEMNIZACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.....	112
V.3. ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL DECRETO EXPROPIATORIO.....	115
V.4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CAUSAS Y EFECTOS PROVENIENTES DEL PROCESO EXPROPIATORIO RESPECTO A LOS SUJETOS PARTICIPANTES DENTRO DEL MISMO.....	118
CONCLUSIONES.....	120
BIBLIOGRAFÍA.....	123

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, titulado "La Motivación y Fundamentación Constitucional en el Procedimiento Expropiatorio Federal", pretende proporcionarle al lector un panorama acerca de lo que implica un procedimiento expropiatorio federal.

El trabajo se inicia con el capítulo relativo al Acto Administrativo, en virtud de que la expropiación es una institución que forma parte del Derecho Administrativo, ya que la naturaleza jurídica de la expropiación es precisamente ser un Acto Administrativo revestido con el carácter de decreto.

El segundo capítulo versa sobre el Procedimiento Administrativo, esto en cuanto a que se hace necesario estudiar primero sobre el procedimiento administrativo en general, para después con esas bases enfocarnos a lo que va a ser el procedimiento expropiatorio federal.

El tercer capítulo procuramos enfocarlo más hacia lo que es la expropiación, tomando en consideración que la expropiación es un Acto Administrativo, por medio del cual el Estado de manera unilateral, sustentándose en una causa de utilidad pública, impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes (ya se trate de inmuebles, muebles o incluso de bienes incorpóreos), para que a través de ellos se dé satisfacción a una necesidad pública preexistente, condicionándose a que se otorgue al particular una indemnización a manera de compensación por la transferencia de dicho bien.

Ahora bien en el cuarto capítulo nos enfocamos a lo que es el Procedimiento Expropiatorio Federal.

Y por último, procuramos hacer un análisis jurídico acerca de los elementos esenciales de todo Procedimiento Expropiatorio Federal, mismos que son: la utilidad pública, la indemnización, el decreto expropiatorio y las causas y efectos subsecuentes para aquellos que forman parte dentro del procedimiento.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO PRIMERO. ACTO ADMINISTRATIVO.

I.1. CONCEPTO.

El Acto Administrativo es una institución jurídica demasiado vasta dentro de la doctrina administrativa, por lo que trataremos de estudiar algunas de las muchas definiciones existentes.

Alfonso Nava Negrete dice que el Acto Administrativo se puede definir desde el punto de vista de diversos criterios. "El criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, dice que el Acto Administrativo es el que realizan los órganos administrativos del poder público y no otros, sólo los órganos administrativos pueden producir Actos Administrativos".

El criterio material, denominado también objetivo o sustancial define al Acto Administrativo como aquél cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean administrativos, judiciales o legislativos, producen Actos Administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa.

En el mismo sentido, el Acto Administrativo se define en un sentido amplio y en un sentido restringido: en sentido amplio el Acto Administrativo es realizado en ejercicio de la función de administración, que produce efectos jurídicos; en sentido restringido el Acto Administrativo "es la declaración unilateral de la voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos (los efectos jurídicos de referencia se traducen en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones a favor o a cargo de sujetos individuales específicos)".¹

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Miguel Galindo Camacho propone la siguiente definición: "El Acto Administrativo es un acto jurídico, de Derecho Público que emana de la Administración Pública y sometido al derecho administrativo; es una decisión ejecutoria y no contenciosa, es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en ejercicio de su función administrativa, a través de él la administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, con lo que se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa".²

Conforme a lo anteriormente citado existen Actos Administrativos y actos de administración, por lo que es menester conocer su diferencia para que no sean confundidos; el Acto Administrativo es un acto de voluntad que va encaminado a provocar un cambio en las relaciones de Derecho que existen en el momento que interviene la administración para crear, modificar, suprimir o extinguir situaciones jurídicas para casos concretos. El acto de administración es un acto de índole interna que no produce efectos jurídicos en contra de terceros, puesto que únicamente se presenta para que la administración pueda realizar el Acto Administrativo.

De igual manera se puede definir al Acto Administrativo bajo dos conceptos, uno formal y uno material. El concepto formal dice que todo acto que provenga de un órgano administrativo es un Acto Administrativo, basta que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean administrativos, en sentido formal; por lo que, los actos de un órgano legislativos o jurisdiccional nunca podrán ser formalmente Actos Administrativos.

El concepto material dice que Acto Administrativo es la manifestación de la voluntad de la Administración Pública, que es la encargada de crear situaciones jurídicas, individuales, para satisfacer las necesidades colectivas.

El jurista Andrés Serra Rojas define al Acto Administrativo de la siguiente forma "el Acto Administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de

¹ Fernández Ruiz, Jorge, "panorama del Derecho Administrativo", Editorial McGraw-Hill, México, 1999, p. 126,127

² Galindo Camacho, Miguel "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2000., p. 195,196.

conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.³

Retomando lo señalado en cuanto a que existe una distinción entre Acto Administrativo y acto de administración, se considera que el primero es el creador de una situación jurídica concreta y el segundo, por exclusión son todos los demás actos internos que no se clasifican como Actos Administrativos por no producir efectos con relación a terceros.

Luis Humberto Delgadillo opina que “el Acto Administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.”⁴

Por otra parte se considera que el Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la función pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, la cual persigue la satisfacción del interés común.

De lo anterior se desprenden algunas características del Acto Administrativo:

1. Es un acto unilateral.
2. Existe una manifestación externa de la voluntad.
3. La decisión y la voluntad son el órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular, el cual hace uso de la función pública, lo que implica que el acto esta fundado conforme a la ley.
4. El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.

³ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México 2000, p. 238.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 251.

5. Persigue el interés general.

El Acto Administrativo es todo acto realizado por una autoridad administrativa competente, que tiene por objeto crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones y que pretende satisfacer el bien común.

Desde luego debe tenerse por entendido que existen tanto Actos Administrativos como Actos de Administración. La diferencia radica en que los Actos Administrativos proyectan sus efectos hacia el exterior de la Administración Pública, produciendo efectos en él con relación a terceros; mientras que el Acto de Administración contiene sus efectos dentro de la esfera jurídica de la Administración Pública, es decir que no producen efectos con relación a terceros.

I.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En Derecho Administrativo existe una diversidad de criterios acerca del número de elementos que conforman el Acto Administrativo, de esto se desprende que existen algunas variantes entre un autor y otro, por lo que se tratará de analizar algunas clasificaciones de los elementos, materia de nuestro estudio.

El jurista, ya citado, Andrés Serra Rojas clasifica los elementos del Acto Administrativo en: "elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales". Dichos elementos también tienen subclasificaciones:

Los elementos subjetivos son: administración, órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano.

Los elementos objetivos comprenden: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin, el objeto o contenido, el motivo y la finalidad.

Los elementos formales son: el procedimiento, la forma de la Declaración y la notificación.

Otro tratadista señala que los elementos que le dan forma y validez al Acto Administrativo son: subjetivos, objetivos y formales, desglosando esto tenemos:

ELEMENTO SUBJETIVO. Esta integrado por el órgano administrativo que emite el acto. Para que el Acto Administrativo sea válido, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes: la competencia y la voluntad.

En cuanto a la competencia, los órganos administrativos para su debida actuación deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico les confiere, la cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía.

En cuanto a la voluntad, ésta es considerada como un querer, como la intención, como la actitud deseada, que se produce en el órgano administrativo. La voluntad administrativa se encuentra integrada por elementos subjetivos (la voluntad de los titulares de los órganos que actúan) y objetivos (procedimientos de elaboración, que preparan esa voluntad).

ELEMENTO OBJETIVO. Los elementos objetivos del Acto Administrativo son el objeto, el motivo y el fin.

El objeto es la materia o contenido del acto; es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa. El objeto está constituido por los derechos y obligaciones que él mismo establece, el objeto puede ser una cosa o una actividad, y de igual manera debe ser lícito, posible y determinado o determinable.

El motivo, también llamado presupuesto de hecho y causa, está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, son los antecedentes que preceden y provocan el acto.

El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el para qué de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde al interés público.

ELEMENTOS FORMALES. El elemento formal está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados. Son los medios de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa, y los medios de publicidad del acto.

Respecto a la instrumentación o exteriorización del Acto Administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito, aunque existen excepciones que permiten la existencia de Actos Administrativos declarados por medio de otras formas de exteriorización, como los actos expresados verbalmente, por signos, señales, los tácitos y los presuntos.

Los Actos Administrativos que producen los órganos de la Administración Pública pueden exteriorizarse en forma expresa, tácita y presunta. La forma expresa puede ser verbal, escrita o a través de señales; la forma tácita se presenta en aquellos supuestos que por vía de interpretación se permita deducir el sentido de la voluntad administrativa, y éstos se clasifican en: actos tácitos y manifestación de la voluntad, son actos tácitos aquellos que como consecuencia de la emisión de un acto expreso, surjan efectos jurídicos que presuponen la existencia de otro acto. La manifestación tácita de la voluntad es el acto derivado del comportamiento material de la administración

Algunos doctrinarios consideran que los elementos del Acto Administrativo son elementos esenciales y elementos no esenciales. Dentro de los esenciales se encuentran: el sujeto, la voluntad, el motivo y el fin; dentro de los no esenciales se encuentra la forma.

El sujeto es el órgano administrativo y no el funcionario público.

La voluntad, esta conformada por la voluntad expresa del órgano por medio de su representante, que es el funcionario público.

El objeto consiste en producir efectos de derecho, mismos que son: crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.

El motivo, la motivación del acto radica en las situaciones de hecho o de derecho que preceden o impulsan a la producción del acto, es la razón de ser del acto.

El fin, todo Acto Administrativo tiene un fin general, por cuanto es interés de la colectividad, y un fin propio o específico, que le orienta.

La forma, existen dos tipos de forma para que la autoridad exteriorice la voluntad del órgano administrativo: la expresa y la tácita. La forma expresa, acepta varias modalidades, la más común es la escrita.

Acertadamente el Doctor Gabino E. Castrejón García dice que los elementos del Acto Administrativo son: a) el sujeto; b) la manifestación externa de la voluntad; c) el objeto; y d) la forma:

- a) **Sujeto.** El sujeto del Acto Administrativo, se considera como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; el sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el Acto Administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el particular.
- b) **Manifestación externa de la voluntad.** La voluntad debe ser espontánea y libre, de las facultades del órgano, no debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc. Y debe expresarse en los términos de la ley.
- c) **Objeto.** El objeto en el Acto Administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la función pública que tiene encomendada. El objeto debe ser posible tanto física como jurídicamente, debe ser lícito y debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el Acto Administrativo.
- d) **Forma.** La forma puede ser escrita, verbal o mediante señales.

I.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los requisitos del Acto Administrativo, tendrían que ser llamados requisitos constitucionales del Acto Administrativo, en base a que es la propia Constitución General de la República, la que nos marca dichos requisitos en sus Artículos 14 y 16. No dejando de lado los requisitos regulados por el Código Fiscal de la Federación.

Artículo 14. "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

Artículo 16. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Cuando hablamos de requisitos del Acto Administrativo estamos hablando en sí de aquellos que buscan satisfacer la acción de los órganos administrativos del Estado. Desglosando los requisitos constitucionales que emanan de los artículos ya citados, se entiende que ellos son:

ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

LA COMPETENCIA. "En virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente" Todo Acto Administrativo debe emanar de una autoridad competente. La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Las facultades se refieren a los servicios públicos; o sea a ala aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Se puede decir que la Constitución prevé que el Acto Administrativo debe provenir de un órgano competente, a través de un funcionario con facultades para ello, es decir, que es la propia ley la que asigna la competencia y la que otorga las facultades al funcionario.

LA FORMA ESCRITA. "... En virtud de mandamiento escrito". Todo acto de autoridad debe realizarse por escrito, en virtud de que adoptar la forma escrita es mandamiento constitucional. La forma escrita constituye una certeza jurídica, ésta debe reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan. Dicha forma se materializa generalmente por medio de oficios (que es en donde se encuentran todas y cada una de las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación).

FUNDAMENTACIÓN. "Que funde... la causa legal del procedimiento". Fundamentación legal significa que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.

Fundamentar un Acto Administrativo implica la obligación de indicar cuáles leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso concreto, es decir cuales de ellos son los que justifican su emisión, por lo que es necesario que los preceptos jurídicos que han sido invocados se refieran a la competencia del órgano, a las facultades del servidor público y desde luego, al contenido del acto.

MOTIVACIÓN. "... y motive la causa legal del procedimiento...". La autoridad esta obligada a señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al Acto Administrativo que lo originaron.

El motivar un Acto Administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto. La motivación es la adecuación del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado.

Las necesidades de que la Administración Pública funde y motive sus actos fue reconocida en el siglo XIX por la jurisprudencia francesa. En México, aparte del citado

artículo 16 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. Toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así los actos de los órganos del poder Ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Respecto a lo anterior se entiende que en tanto el particular puede hacer todo lo que la ley no prohíbe, la Administración Pública sólo puede realizar lo que la ley expresamente le permite, es decir que el principio de legalidad se refiere a que los Actos Administrativos sean perfectamente válidos y legítimos.

El principio de legalidad es un importante derecho de carácter constitucional que tienen los gobernados frente al poder público, en el sentido que lo expresa el párrafo primero del artículo 16 constitucional, que dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive las causa legal del procedimiento."... En tales condiciones las leyes administrativas deben contener el principio de legalidad o el derecho de legalidad, en beneficio de los gobernados, y que las autoridades que las aplican deben, en todo caso, respetar este derecho de los gobernados."⁵

ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA. "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

⁵ Galindo Camacho, Miguel, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2000., p. 215, 216.

La retroactividad del Acto Administrativo se refiere a los efectos del propio acto, en otras palabras, dicha retroactividad no puede lesionar los derechos que se han adquirido con anterioridad a su emisión.

ARTÍCULO 38 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Son requisitos indispensables para cualquier Acto Administrativo, los siguientes:

- I. Constar por escrito
- II. Señalar la autoridad que lo emite,
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala en sus artículos 3 y 4 los elementos y requisitos del Acto Administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias del tiempo y lugar, y previstos por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Derogada;

- VII. Ser expedidos sujetándose a las disposiciones relativas al Procedimiento Administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual se emana;
- XI. Derogada;
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando el lugar y la fecha de la emisión;
- XIV. Tratándose de Actos Administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de Actos Administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

I.4. FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS.

El Doctor Acosta Romero define a “la facultad discrecional como aquella que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas que puede apreciarse circunstancialmente en cada caso todo ello, con los límites consignados en la ley.”⁶

Cuando la ley permite al servidor público la actuación dentro de determinados límites, ponderando las motivaciones, los fines y la oportunidad, estamos ante facultades de carácter discrecional en el ejercicio de la función administrativa.

La facultad discrecional surge siempre que el ordenamiento jurídico no establezca cuándo, cómo y en qué sentido se debe ejercitar, es decir que la discrecionalidad es una libertad de elección entre alternativas justas de igual forma.

Los elementos de la facultad discrecional son:

1. Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley, debe ser siempre la que la otorgue;
2. Su objeto es que, dentro de esos límites se puede apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esa actuación.

⁶ Acosta, Romero, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2002, p.541

Las facultades discrecionales se clasifican en:

- a) Libres
- b) Obligatorias
- c) Técnicas

FACULTAD DISCRECIONAL LIBRE. Deja al órgano administrativo ejercer la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, en forma continua.

Dentro de esta facultad el órgano tiene total libertad para actuar o no actuar, ya que dicho órgano puede o no realizar la actividad que le permite la ley. Los actos realizados en ejercicio de estas facultades también son llamados como discrecionales absolutos o totales.

FACULTAD DISCRECIONAL OBLIGATORIA. El ejercicio de esta facultad discrecional es obligatorio, dentro de los límites de la ley.

En esta facultad el funcionario, representante del órgano competente no puede abstenerse de emitir un acto, debe actuar en uno u otro sentido, pero siempre dentro de los márgenes de la ley.

FACULTAD DISCRECIONAL TECNICA. "Se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad, o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad."⁷

DISCRECIONALIDAD Y ARBITRARIEDAD.

La discrecionalidad y el arbitrio son dos conceptos diferentes.

⁷ Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Administrativo Mexicano, Tomo I", Cárdenas Editores, México, 2001, p. 345.

Toda autoridad que dirige su actuación en ejercicio de una facultad discrecional, debe partir de una base legal, es decir debe estar autorizada para ello, en una norma jurídica explícita; por lo que no puede ni debe actuar de forma arbitraria alguna.

La autoridad que actúa arbitrariamente, no parte de una ley, busca la satisfacción de un interés propio; y además puede ser expresión de su capricho o del buen o mal humor que, en un momento dado, observe el detentador del poder.

El servidor público en ejercicio de sus funciones al realizar la facultad discrecional de manera incorrecta, esta cometiendo un acto arbitrario. Ese acto arbitrario se puede entender como lo que conocemos como desvío de poder, es decir que rebasa las facultades que la ley le otorga.

Ahora bien, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o qué contenido va a dar a su actuación. De lo que establece la ley podrá deducirse si ella otorga a las autoridades una facultad discrecional o no. Así cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de poder discrecional.

LIMITES A LA FACULTAD DISCRECIONAL

Todo Acto Administrativo debe limitarse, puesto que la facultad discrecional ilimitada se entendería como arbitrariedad.

Es la ley la única que establece los límites de las facultades discrecionales, pues permite que los funcionarios puedan actuar dentro de un determinado marco.

Enrique Sayagués, citado por Rafael I. Martínez morales, se refiere a los límites de la facultad discrecional de la siguiente manera: "una vez establecidos los hechos y calificados legalmente, la administración entra a considerar si debe o no actuar y, en caso afirmativo, cuáles medidas adoptarán. Éste es el ámbito legítimo de la discrecionalidad administrativa. A veces la administración dispone de una gran libertad: puede elegir el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

momento para actuar, la forma de hacerlo, determinar el contenido del acto, etc.; otras veces solo tiene discrecionalidad en alguno de esos aspectos. Pero aún en ese ámbito legítimo de discrecionalidad, la administración debe actuar razonablemente, ya que la libre apreciación en la oportunidad de la acción administrativa no puede convertirse en arbitrariedad, lo cual importaría salir de sus límites propios y constituiría ilegalidad.”

LA FACULTAD DISCRECIONAL Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

En cuanto la parte dogmática, es decir, de garantías individuales, o también considerados Derechos Públicos Subjetivos, contenidos en los artículos del 1 al 28, de nuestra Carta Magna, algunos de ellos hacen referencia a las facultades discrecionales como es el caso de los siguientes artículos: Artículo 3° en materia educativa, Artículo 5° libertad de trabajo y de profesiones, Artículo 8° derecho de petición, Artículo 9° libertad de expresión, Artículo 21° infracciones administrativas, Artículo 27 en todas las materias que se derivan de él.

Las garantías individuales o derechos a favor del gobernado deben ser respetados en la realización de actos discrecionales, en especial los consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Esencialmente deben ser respetados los principios de:

LEGALIDAD. La facultad discrecional ha de realizarse por funcionario competente para emitir dichos actos discrecionales y conforme a una base legal.

FUNDAMENTACIÓN. El acto discrecional tendrá que estar perfectamente fundamentado, en los preceptos legales que sirvan para ello.

MOTIVACIÓN. El acto discrecional además de legal y estar fundamentado, obviamente también requiere estar motivado, conforme a lo establecido en el artículo 16 Constitucional.

DEBE SER POR ESCRITO. El acto discrecional tendrá que exteriorizarse, mediante la forma más común, que es la forma escrita.

CONVENIENCIA DE OTORGAR FACULTADES DISCRECIONALES.

En palabras del Doctor Acosta Romero, existen tres áreas en las que es conveniente otorgar facultades discrecionales:

1. "Tratándose de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno, los cuales tienen que tomar decisiones basadas muchas veces más en criterios políticos que jurídicos, y por ello pudiera ser necesario el ejercicio de esa facultad.
2. Otorgar facultades discrecionales en ciertas materias que requieren, o bien conocimiento especializado, o la conjunción de requisitos técnicos o de oportunidad, para el ejercicio de la actividad administrativa; y en este supuesto, se justificaran precisamente por la necesidad o conveniencia de apreciar estas circunstancias, por parte del funcionario que ejercita las facultades discrecionales.
3. Se otorgue la facultad discrecional en busca de fines de justicia y equidad que no siempre pueden obtenerse a través del otorgamiento de facultades vinculadas y de la aplicación sistemática del supuesto legal, sino que, precisamente para apreciar la gravedad por ejemplo, de una falta, la reiteración de la misma, la intención que pudo haber tenido el infractor, su capacidad económica y el daño que cause a la sociedad con su infracción, se concede a la autoridad facultad discrecional, a fin de lograr con ello acercarse a concepto de justicia, a través de aplicar el Derecho en forma equitativa a lo concreto".⁸

FACULTAD REGLADA.

A diferencia de la facultad discrecional, que implica el ejercicio de una posibilidad de elección dentro de un margen permitido por la ley, la facultad reglada supone la

⁸ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p. 544.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existencia de una norma jurídica que indica claramente bajo qué circunstancias y en qué sentido debe emitirse un acto; la creación de ese acto reglado requiere la presencia de un órgano competente y de un funcionario facultado, con total precisión, para efectuar la actividad que el sistema jurídico ordena.

La facultad reglada también es llamada vinculada u obligatoria, es aquella que la ley otorga y exige su cumplimiento al órgano. Por consecuencia acto reglado se entiende como el cumplimiento de la obligación que la ley impone al órgano administrativo.

Manuel María Díez, citado por Rafael I. Martínez Morales escribe acerca de este punto: "La ley es el soporte de todo Acto Administrativo y esa vinculación se advierte con toda evidencia en la actividad reglada o vinculada. En el caso la facultad reglada la actividad administrativa se concreta a actuar conforme a los límites que la propia ley señala.

La facultad vinculada o reglada está prevista en el texto normativo, indicando en qué momento y en qué sentido ha de producirse la actividad de la Administración Pública; por ello se habla de que el acto y la facultad reglados están ligados o vinculados al texto de una ley o reglamento determinados.

De las facultades o actos reglados se ha dicho que tienen ventajas de seguridad jurídica sobre las facultades discrecionales, lo que propicia una menor posibilidad de abuso o de fallas de apreciación en los motivos y fines.

I.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que el Acto Administrativo es emitido, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien va dirigido, debido a esto, todo Acto Administrativo está destinado a producir efectos.

Para abordar este tema, primero se hace necesario distinguir entre el acto perfecto y el acto eficaz. El acto perfecto es aquel que reúne todos sus elementos, modalidades y requisitos; y el acto eficaz es aquel que se realiza jurídica y materialmente, es decir, que produce sus efectos.

La eficacia de un acto perfecto se sujeta a que dicho acto se notifique, se publique, sea aceptado por el gobernado, al término, o al plazo, etc.

Acto perfecto es aquél que contiene todos sus elementos y que ha cumplido con el procedimiento de formación establecido para su existencia. Además para que el acto sea perfecto debe reunir los requisitos necesarios para su validez y eficacia.

El acto puede ser válido pero no eficaz, situación que puede presentar en algunos casos específicos: a) cuando no ha sido notificado al interesado; b) cuando requiera de aprobación por otro órgano, y ésta no se ha otorgado; y c) cuando está sujeto a plazo o a condición.

Entiéndase perfecto al acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas circunstancias que faltan para su perfección. Hay actos que están destinados a ser imperfectos, en virtud de que existen circunstancias que si no son cumplidas en el momento establecido, para ello, ya no pueden ser subsanadas.

El acto perfecto ha de ser también eficaz. Esto ocurre cuando produce sus efectos y se ejecuta. Acto eficaz es aquél acto que puede realizarse. En el supuesto de que un acto

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

perfectamente formado no pueda ser realizado, estamos en presencia de un acto ineficaz. La ineficacia no deriva de la falta de perfección o de validez. Un acto puede ser perfecto, plenamente regular, y sin embargo, ineficaz por cuanto un término o una condición tienen en suspenso los efectos.

La Ley de Procedimiento Administrativo, habla de la eficacia del Acto Administrativo en sus artículos 8º, 9º, 10º.

La ley establece que el Acto Administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por alguna autoridad administrativa, así mismo que el Acto Administrativo válido será eficaz y exigible hasta el momento en que surta efecto la notificación.

Cuando el Acto Administrativo se ha perfeccionado por haber cubierto todos los elementos y requisitos necesarios para su formación, adquiere obligatoriedad y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no se declare por la autoridad competente su invalidez.

El efecto más importante del Acto Administrativo, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible, y además las situaciones jurídicas creadas por el Acto Administrativo son oponibles a todo el mundo.

Algunos tratadistas han optado por clasificar los efectos de los Actos Administrativos en efectos directos y efectos indirectos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I.5.1. DIRECTOS.

El Doctor Miguel Acosta Romero, citado por el Doctor Gabino E. Castrejón García dice que “los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de los derechos y obligaciones, es decir producirá obligaciones de dar, de hacer, de no hacer o declarar un derecho.”⁹

Al respecto el jurista Andrés Serra Rojas dice que el efecto del Acto Administrativo “ consiste en general en modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.”

Al mismo tenor el profesor Luis Humberto Delgadillo opina que el efecto del Acto Administrativo es que crea, modifica, extingue o declara respecto a los gobernados, situaciones jurídicas, particulares y concretas, y por regla general, son de naturaleza personal e intransferibles, es decir, no crean situaciones o derechos reales.

I.5.2. INDIRECTOS.

Los efectos indirectos en palabras del Doctor Gabino E. Castrejón García, “son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el Acto Administrativo.”

⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. Cit., 352.

1.6. EFECTOS FRENTE A TERCEROS.

Para tener una mejor idea sobre los efectos que el Acto Administrativo produce respecto a las partes que en él intervienen, resulta necesario definir también los efectos que se producen respecto a las partes que han sido ajenas a dicho acto.

Gabino Fraga opina al respecto que en el derecho común " el autor del acto es el que ha sido parte en él; sus causahabientes son los que reciben de él un derecho por transmisión universal o particular. Se sostiene que los causahabientes están representados por el autor del acto en la realización de éste y que por lo tanto los efectos de él le son oponibles."

"El tercero por oposición al causahabiente, no esta representado por el autor del acto cuando lo verifica, y por lo tanto no puede recibir ni perjuicio, ni beneficio del propio acto. Sin embargo, se admite que no hay razón que se oponga a que el beneficio se produzca a favor del tercero, cuando esto es posible y cuando hay voluntad expresa en tal sentido."¹⁰

Por lo que hace a los Actos Administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es contrario al que rige en materia civil, es decir, que la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el Acto Administrativo son oponibles a todo el mundo. Así el nombramiento de un funcionario obliga a todos los gobernados a reconocerlo como tal. De manera que, mientras en el Derecho Civil la regla es que los actos sólo producen efectos para las partes, en el Derecho Administrativo, es que los actos son oponibles a todo el mundo.

En el Derecho Administrativo se define al tercero como:

- a) Todo aquel ente que puede hacer valer un Acto Administrativo, y
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el Acto Administrativo.

¹⁰ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 2000, p. 279.

Entonces, el Acto Administrativo puede también surtir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares.

Los Actos Administrativos siempre producen efectos entre las partes, es decir, entre el órgano administrativo y el particular, persona física o moral con quien se realiza el acto, sin embargo los efectos del Acto Administrativo también son oponibles a terceros inclusive frente a los demás órganos de la Administración Pública y a otras entidades públicas

En Derecho Administrativo se entiende por tercero a la persona a quien no es oponible un acto de autoridad, es decir, al particular, persona física o moral, que tiene un derecho público o privado que puede ser afectado por la ejecución de un Acto Administrativo, y que, por lo tanto es limitante a la actividad administrativa.

Hauriou citado por Gabino Fraga entiende por tercero lo siguiente: "Los derechos de la Administración, dice, están estrictamente limitados a lo que sea necesario para la ejecución de las operaciones administrativas; cuando esta ejecución choca con los derechos privados de quienes han sido partes en la operación, estos administrados, tomados individualmente son terceros para la administración: la operación administrativa es, frente a ellos, res inter alios acto, y no debe perjudicarles como en Derecho privado, los terceros no tienen que sufrir por una operación privada ejecutada entre dos partes. Sin duda la Administración hace una gestión de negocios, pero es la gestión de los negocios del público; el dueño del negocio es la entidad colectiva: el público; es decir, todo el mundo. Cada uno de los administrados tomado individualmente, en tanto que la operación lo afecta especialmente en sus intereses privados."¹¹

De lo que resulta que la creación, modificación, la transmisión, el reconocimiento, o la extinción de derechos u obligaciones que contiene el Acto Administrativo, se dirige, generalmente a un individuo en especial, es lógico que en la mayoría de las ocasiones surta también efectos frente a terceros y, claro siempre, frente al órgano que lo haya emitido.

¹¹ Fraga, Gabino, Op Cit., p. 280.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

I.7. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Se define al vicio de un acto jurídico como cualquier situación de hecho o de derecho que afecta al mismo acto

Los vicios del Acto Administrativo son aquellos defectos o fallas con que el acto se materializa en el mundo jurídico y que, afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución.

La presunción de validez de los Actos Administrativos permite que estos produzcan sus efectos mientras no se demuestre que se encuentran afectados por vicios en alguno o algunos de los elementos que los constituyen. Esta presunción juris tantum obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los Actos Administrativos irregulares, y demostrar que el acto, es un acto ilegal.

La irregularidad de los Actos Administrativos puede manifestarse por cualquier violación a las disposiciones legales que norman su creación, desde desviaciones en el Procedimiento Administrativo y en los requisitos formales, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo cual permite que de manera provisional produzcan sus efectos.

La irregularidad del Acto Administrativo se encuentra ligada con los elementos, ya que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectará su validez y eficacia. Los vicios que afectan a los elementos del Acto Administrativo son:

VICIOS DEL ELEMENTO SUBJETIVO

Los vicios del elemento subjetivo se presentan en la competencia y en la voluntad. En la competencia se presenta cuando el acto se vicia, en virtud de que el órgano administrativo que lo emitió carece de facultades para manifestarse, es decir que resulta

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

incompetente. La incompetencia puede ser en razón de materia, grado, territorio, cuantía o tiempo, según se presente la irregularidad en alguno de esos aspectos de la competencia.

Los vicios que afectan la expresión de la voluntad son de dos tipos: los subjetivos y los objetivos. Los subjetivos son los que atañen a la voluntad psíquica del funcionario, y los objetivos son los que recaen sobre el procedimiento en el que se desarrolla la voluntad de la Administración Pública.

En cuanto a los vicios que afectan la voluntad psíquica del funcionario son: error, dolo y violencia.

ERROR, implica la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto. El error viene a constituir un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del Acto Administrativo que, induce al órgano a la formación de la voluntad psíquica de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsa apreciación.

El error puede ser de hecho o de derecho. Existe error de hecho cuando el funcionario aprecia de manera equivocada las situaciones fácticas de acontecimientos, personas, circunstancias, etc. El error de derecho consiste en la indebida interpretación que se hace de las disposiciones jurídicas aplicables.

DOLO, como vicio de la voluntad de la Administración Pública, se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del Acto Administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta dolosa. El dolo puede provenir del administrado o del funcionario público.

No hay que confundir el dolo con el error, en cuanto que éste no es la causa sino el efecto del engaño. Es decir, el error se produce por el hecho de que el funcionario cree verdadero lo que es falso, o falso lo que es verdadero; en cambio, el dolo, tiende a engañar

a la otra parte, falseando intencionalmente la causa o motivo del acto, bien sea que lo haga el gobernado o el funcionario público.

VIOLENCIA, este vicio de la voluntad administrativa se exterioriza con motivo de la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo el Acto Administrativo no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, sino por el temor a sufrir un mal injusto.

El acto que se encuentra viciado en la voluntad ya sea por error, dolo o violencia, es un acto que se considera irregular.

VICIOS DEL ELEMENTO OBJETIVO.

Los vicios que recaen en el elemento objetivo son aquellos que afectan su objeto, motivo o fin.

OBJETO, el objeto debe ser lícito, posible y determinado o determinable, el vicio surge cuando el objeto es ilícito, por estar prohibido en la ley; por ser impreciso; por ser imposible de hecho; por ser contradictorio, absurdo o inmoral.

MOTIVO, el motivo consiste en los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y provocan el acto, los vicios que lo afectan se presentan cuando: los hechos que lo motivan no se realizaron, fueron distintos o de apreciación equivocada; cuando se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas; cuando entre los motivos aducidos y los preceptos que sirven de fundamento al acto no existe adecuación.

FIN, el vicio que afecta al fin es el desvío de poder, el cual consiste en apartarse del propósito que la norma prevé para el Acto Administrativo.

Existe desvío de poder cuando el funcionario actúa con: un fin personal; con una finalidad de favorecer a un tercero; y con la finalidad de favorecer a la Administración Pública.

VICIOS DEL ELEMENTO FORMAL

Estos vicios se manifiestan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del Acto Administrativo.

La forma del acto, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, resulta concomitante al acto, que al no cumplirse se produce el vicio de forma del Acto Administrativo.

Los vicios en las formalidades y en la forma del Acto Administrativo son de dos tipos: substanciales o relevantes y no substanciales o irrelevantes. Los primeros son aquellos que influyen en el fondo del asunto, y que de no cumplirse dan lugar a la anulación del acto. Los segundos no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto, y por lo tanto, no procede su anulación.

En materia administrativa existen los siguientes vicios:

1. Falta de sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto, el primero trae como consecuencia de la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, dependiendo del grado de incompetencia.
2. Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia. Esto trae como consecuencia la nulidad absoluta o relativa.
3. Falta objeto cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.
4. Falta de forma, produce como consecuencia la falta de efectos del Acto Administrativo.

1.8. NULIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Maestro Rafael de Pina define a la nulidad como “la ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración.”¹²

La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanaible)

La aplicación de las nulidades civiles a los Actos Administrativos no resulta procedente, en virtud de que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los actos privados, sobre todo en lo relativo al interés público que caracteriza a los primeros.

En materia administrativa, se habla, más que de nulidades, de actos irregulares y de ineficacias. Un acto es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes; o sea son defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos.

El acto que es irregular no produce sus efectos, hasta que tal irregularidad sea subsanada, si ello es legalmente posible, ya que podía tratarse de un defecto que por su naturaleza o por disposición de la ley tal irregularidad sea insubsanable y, en tal caso, la ineficacia sería total.

La nulidad de pleno derecho es la que prevé la ley con ese carácter o que, en casos excepcionales ordena la autoridad judicial ante Actos Administrativos emitidos por algún órgano que resulte incompetente, o porque se haya producido sin respetar mínimamente las formas correspondientes, o bien constituya un delito o su objeto sea obviamente imposible.

Conforme a lo anterior existen nulidades de pleno derecho y relativas. Las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realiza y que transgreden normas prohibitivas

¹²De Pina, Rafael, “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, México, 1999.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la ley es declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. Las segundas se producen cuando el Acto Administrativo se ve afectado por alguno de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos del mismo.

Las nulidades conforman una de las más importantes sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los Actos Administrativos irregulares y destinadas a la defensa del interés colectivo.

Entonces, nos debe quedar claro que en Derecho Administrativo más que hablar de nulidades debemos hablar de irregularidades del acto o de sus elementos, es decir, que el acto que no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir que no reúna los requisitos y las modalidades necesarios para que opere con plenitud, y se estima que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto.

En este orden de ideas, tenemos que cuando al Acto Administrativo le hacen falta algunos de sus elementos o de sus requisitos, dicho acto es considerado como irregular, y debido a esa irregularidad el acto dejará de producir sus efectos ya sea parcial o totalmente.

La falta de los elementos del Acto Administrativo o su mala conformación, provoca que el acto sea irregular.

FALTA DE SUJETO. La falta de sujeto provocará, la falta del Acto Administrativo, ya que si no hay sujeto, lógicamente no habrá posibilidad de emitirse el acto; en este caso si pudiera hablarse de incompetencia.

FALTA DE VOLUNTAD O VOLUNTAD VICIADA. La falta de voluntad provocará ineficacia total del acto; los vicios de la voluntad podrán modificarse en algunos casos, siempre que así lo prevenga la ley.

LA FALTA DE OBJETO. La falta de objeto provocaría ineficacia total del Acto Administrativo. La ilicitud en el objeto también provocará que se deje sin efectos al acto.

LA FALTA DE FORMA. La falta de forma provoca completa falta de efectos del acto, cuando se requiere que este sea escrito, en otros casos, la falta de las formas previstas por la ley provoca la total o parcial ineficacia del acto, según lo determinen las leyes que exigen la forma.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dedica su capítulo segundo a la nulidad y anulabilidad del Acto Administrativo:

ARTÍCULO 5. “La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del Acto Administrativo.”

ARTÍCULO 6. “La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente ley, producirá la nulidad del Acto Administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El Acto Administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

ARTÍCULO 7. "La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del Acto Administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El sancionamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido."

Sobre la anulabilidad, se puede decir que el acto anulable tiene la apariencia de ser un Acto Administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad. Fundan esta nulidad: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica.

Los elementos que caracterizan a la nulidad relativa o anulabilidad apoyados en la legislación administrativa, son los siguientes:

- a) Se violan las leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza,
- b) Los actos son realizados por autoridades competentes, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular,
- c) El acto se convalida por confirmación,
- d) El acto se perfecciona por la prescripción,
- e) La nulidad sólo pueden invocarla los interesados,
- f) No son actos constitutivos de delitos,
- g) Su contenido es posible y lícito,

- h) La forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse,
- i) El error es enmendable, y
- j) La nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley.

Por último cabe mencionar que así como el Acto Administrativo debe formarse conforme a lo que establece la ley, de esa misma forma, es la ley administrativa la que fija la autoridad competente para que ésta declare la nulidad o la anulabilidad.

I.9. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El concepto genérico de extinción es la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

Es necesario distinguir entre la extinción de Acto Administrativo y la cesación de sus efectos, en cuanto a la cesación, ésta entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el Acto Administrativo ha existido de manera legal hasta el momento en que cesa de producir sus efectos. La extinción del acto se produce por causas que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente.

La extinción de los Actos Administrativos es la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir. Un Acto Administrativo se extingue por distintos medios, cuando se le elimina de la vida jurídica, por la Administración Pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas ni advertidas en el momento en que se expidió o por razones posteriores de oportunidad o conveniencia.

Para efectos del Derecho Administrativo, el Acto Administrativo, al igual que otras clases de Actos Administrativos, se extingue mediante medios normales o mediante medios anormales.

MEDIOS NORMALES.

- a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios.
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declarativos.
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.

MEDIOS ANORMALES.

- a) Revocación Administrativa
- b) Rescisión
- c) Prescripción
- d) Caducidad
- e) Término y Condición
- f) Renuncia de derechos
- g) Irregularidades e ineficacia del Acto Administrativo
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

REVOCACION. Acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad.

RESCISION. Es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte. Sólo opera en contratos.

PRESCRIPCION. Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los Actos Administrativos prescriben de acuerdo a lo que dispongan las leyes.

CADUCIDAD. Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el Acto Administrativo, para que se genere o preserve el derecho. La omisión de hacer algo.

TERMINO Y CONDICION. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los dos efectos de un acto jurídico. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la

condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el Acto Administrativo.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su capítulo cuarto determina lo siguiente respecto a la extinción del Acto Administrativo:

El Acto Administrativo se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

1. Cumplimiento de su finalidad;
2. Expiración del plazo;
3. Cuando la formación del Acto Administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado por el propio acto;
4. Acaecimiento de una condición resolutoria;
5. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio del interés público; y
6. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO SEGUNDO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

II.1. PROCESO.

La postura generalizada de diversos tratadistas es que consideran el proceso como el género y al procedimiento como la especie.

Los diccionarios de la lengua española definen el término “proceso” identificándolo con el transcurso del tiempo, a través del cual se producen ciertos fenómenos de la naturaleza, ya sea que se presenten en forma espontánea o en forma provocada y totalmente ajenos de la voluntad humana, en virtud de que se producen por las leyes naturales.

“La palabra proceso deriva del latín processus, y significa avanzar, marchar hacia un fin determinado, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos”¹

Se entiende por “proceso a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre las partes calificadas”²

El proceso tiene como característica fundamental ser una secuencia de actos que tienen como propósito dirimir una controversia entre dos o más partes, y que es una autoridad competente, imparcial e independiente, llamada juez, a la que le corresponde dirimir tal controversia.

El proceso tiene un contenido teleológico, en cuanto, que constituye el conjunto de actos que tienden a la producción de un acto determinado.

¹ María Díez, “Manuel, Derecho Administrativo V.”, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1999, p. 221

² Martínez Morales, Rafael I., “Derecho Administrativo”, Editorial Harla, México, 2002, p. 250.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En materia judicial, proceso, es el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia, constituye un proceso, el cual esta integrado por diversos procedimientos. Todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se rebela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con la que se reviste la justicia. El proceso es función y estructura, o sea vía jurisdiccional.

II.2. PROCEDIMIENTO.

El procedimiento es una serie de pasos o medidas dirigidos a la producción o ejecución de un acto jurídico.

El jurista Humberto Delgadillo cita que “el procedimiento es la forma de ejecutar algunas actividades para alcanzar un fin, razón por la cual tal concepto se halla íntimamente ligado con el querer humano”³, El procedimiento denota el aspecto formal, es decir que es una forma que reviste el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial como administrativa

En este orden de ideas el procedimiento es un concepto formal que se refiere a la forma o manera de cómo se desenvuelve un proceso, es decir que el procedimiento, como ya se había mencionado es el género y el proceso es la especie.

“El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y una forma de proceder; es una ruta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico.”⁴

El maestro Rafael de Pina citado por el Doctor Gabino E. Castrejón García define al procedimiento “como el conjunto de formalidades y trámites a que está sujeta la realización de los actos civiles, procesales, administrativos y legislativos.”⁵

Siguiendo con lo dicho por el Doctor, se entiende que la palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima a la palabra de enjuiciamiento.

Entre otras definiciones de procedimiento podemos citar la de: José Castillo Larrañaga, dice que en el lenguaje corriente, “procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas-técnicas, legales, etc. que regulan una determinada actividad humana. En el

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 215.

⁴ María Díez, Manuel, Op. Cit., p. 220.

⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo, “Derecho Procesal Administrativo”, Cárdenas Editores, México, 2001, p.17

lenguaje forense la palabra procedimiento se emplea, impropriamente como sinónimo de juicio, de pleito y proceso".

Los conceptos de proceso y procedimiento, son conceptos esencialmente diferentes entre sí, es por ello que no deben ser confundidos uno con otro.

En este sentido se puede hacer mención de los distintos procedimientos judiciales que existen, se trata de dos grupos: los procedimientos singulares y los procedimientos universales.

Los procedimientos singulares son aquellos que recaen sobre derechos o bienes singulares o sobre aquellos derechos o bienes que no comprendan los bienes o derecho de una persona, es decir que este tipo de procedimiento versa sobre acciones o derechos determinados y concretos. Los procedimientos singulares se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Y los extraordinarios a su vez se clasifican en ejecutivos y sumarios.

En términos generales el procedimiento es un conjunto de actos formales que establece la ley, cuyo cumplimiento y apego tanto por la autoridad como por las partes que intervengan garantiza la impartición de justicia y de equidad entre las mismas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.3. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

“Por Procedimiento Administrativo entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto”⁶

La serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos se denomina proceso administrativo.

Entendemos que la voluntad administrativa se expresa a través de los Actos Administrativos, mismos que, para surgir a la vida de lo jurídico, requieren de un Procedimiento Administrativo, que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de los fines del Estado.

Dicho lo anterior por el Maestro Andrés Serra Rojas, ahora retomaremos su definición formal acerca de Procedimiento Administrativo: “El Procedimiento Administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades –ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al Acto Administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin”⁷

Alfonso Nava Negrete, citado por Narciso Sánchez Gómez define al proceso administrativo como “el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los Actos Administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los Actos Administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.”⁸

⁶ Acosta Romero, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 444.

⁷ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 274, 275

⁸ Sánchez Gómez, Narciso, “Primer Curso de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 356,357.



El Procedimiento Administrativo es el conjunto de formalidades y actos que anteceden y preparan el Acto Administrativo, con la misma formalidad que las vías de producción que el acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.

El proceso administrativo para Gordillo “ es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa del interesado (que puede ser un particular, un funcionario o una autoridad pública) en todas las etapas de preparación de la voluntad administrativa, y desde luego, como debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de los interesados.”⁹

El Procedimiento Administrativo es aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas y concatenadas, que tienen como fin la regulación de la relación entre una autoridad y un particular o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un Acto Administrativo.

Así que el acto originador del Procedimiento Administrativo es el mismo Acto Administrativo, es decir que el Acto Administrativo origina al Procedimiento Administrativo, porque a través de éste procedimiento se busca, o producir el acto o ejecutarlo.

⁹ Gordillo A., Agustín, “Tratado de derecho Administrativo”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1998, p. XVII-9

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que el Procedimiento Administrativo es un elemento formal del Acto Administrativo y es la forma idónea para que la Administración Pública actúe, buscando el interés general.

II.4. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En citas hechas por el Doctor Gabino E. Castrejón retoma los conceptos que a lo largo de la historia jurídica se han hecho, por ejemplo: Calamandrei dice "que el proceso es una serie de actos coordinados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción."

Hugo Rocco, "el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y las entidades públicas que han quedado insatisfechas por la falta de actuación de la norma que derivan."

Ahora bien, después de haber realizado un breve estudio acerca de lo que es proceso y procedimiento en general, es tiempo de retomar estos mismos conceptos, pero desde el punto de vista del derecho administrativo.

El proceso administrativo en un sentido estricto es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativo que se ha suscitado entre la Administración Pública y un particular, o entre dos entidades publicas.

En un sentido amplio el proceso administrativo está constituido por la concatenación de una serie de actos procedimentales que comienzan con una demanda que es planteada ante un organismo jurisdiccional, ya sea un tribunal administrativo o judicial, en donde la Administración Pública puede ser parte actora o demandada, siendo notable la existencia de un derecho controvertido, como consecuencia de la aplicación de las leyes o reglamentos de índole administrativo.

Lo anterior nos permite diferenciar el proceso y el Procedimiento Administrativo; en el primero existe una secuencia de actos desarrollados ante un tribunal como consecuencia de un conflicto administrativo y que concluyen con una sentencia, que declara el derecho a favor de la parte que demostró tenerlo, en cuanto al Procedimiento

Administrativo es notable diversas formalidades legales que deben ejecutarse o cumplirse por una autoridad administrativa para realizar un acto jurídico definitivo.

Nava Negrete realiza una distinción entre proceso y Procedimiento Administrativo diciendo que "el Procedimiento Administrativo y proceso administrativo, el primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal."¹⁰

La mayoría de la doctrina procesal distingue el proceso del procedimiento, afirmando que el proceso es un concepto teleológico, mientras que el procedimiento es un concepto de índole formal. El proceso tiene como objeto la protección del derecho subjetivo mediante la actuación del derecho objetivo y en su regulación debe tenerse en cuenta tanto el interés privado de los litigantes como el interés público en el mantenimiento en el orden jurídico.

El proceso sirve para dar satisfacción jurídica a las pretensiones por medio de un órgano del Estado instituido especialmente para ello. El procedimiento es un concepto puramente formal, es una serie o sucesión de actos regulados por el derecho y tiene como fin la producción de un Acto Administrativo.

¹⁰ Nava Negrete, Alfonso, "El Procedimiento Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1999, p. 236.

Tanto proceso como procedimiento indican una serie de actos coordinados para el logro de una finalidad, pero la idea del proceso está vinculada a la de una institución destinada a satisfacer pretensiones por un órgano imparcial y el Procedimiento Administrativo es el cauce y la forma de la función administrativa.

Es evidente que en la doctrina existan diversas opiniones y criterios sobre las definiciones de proceso y procedimiento, pero lo que sí nos queda claro es que el proceso administrativo es una unidad de actos que tienen por finalidad la solución de un conflicto.

En cuanto al Procedimiento Administrativo, éste se encuentra conformado por un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad procesal de los gobernados y de la autoridad, en una relación jurídica derivada de un Acto Administrativo, cuya finalidad es, o la creación de un Acto Administrativo o bien su ejecución. Dicho procedimiento obviamente debe revestir las formalidades que la propia constitución establece en sus artículos 14 y 16.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.5. CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

“De acuerdo con la doctrina administrativa el Procedimiento Administrativo está obligado a regular estos elementos: la fijación del supuesto de hecho, la participación de una pluralidad de sujetos de órganos, la necesidad de adoptar ciertas formas de actuación y la participación de las personas que tienen la condición formal de partes.” Respecto a lo anterior García de Entería expresa que: “el procedimiento no se limita a articular entre sí todas esas finalidades e intervenciones diversas, asegura también entre todas ellas un orden determinado en el cual los distintos actos deben ser cumplidos hasta concluir una resolución final.”¹¹

El Procedimiento Administrativo debe cumplir con ciertos requisitos, ya que son éstos requisitos los que caracterizan a todo procedimiento: a) que cada uno de los actos conserve su individualidad; b) que la conexión entre los actos radique en la unidad del efecto jurídico; y que los actos estén vinculados causalmente entre sí.

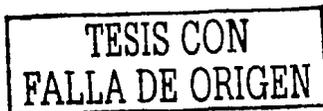
En este orden de ideas el Procedimiento Administrativo está regido por ciertos principios. El tratadista Humberto Delgadillo distingue entre Principios Sustanciales y Principios Formales.

PRINCIPIOS SUSTANCIALES.

1. El principio de Legalidad, es la columna vertebral de la actuación administrativa, está integrado por la normatividad jurídica, por la jerarquía normativa, por la igualdad jurídica y por la racionalidad.

2. El Principio de defensa o Debido Proceso, que integra al derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

¹¹ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 276



4. El Principio de Gratuidad, implica que el Procedimiento Administrativo no tenga ningún costo.

PRINCIPIOS FORMALES.

1.El Principio de Oficialidad, consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la practica de las situaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de asuntos.

2.El Principio de Informalidad, implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

3.El Principio de Eficacia, se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa.

En opinión del Doctor Acosta Romero el Procedimiento Administrativo tiene las siguientes características:

1. Actuación de oficio.
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimientos y técnicas.
4. Flexibilidad.
5. Actuación bajo el principio de legalidad.
6. Rapidez en las resoluciones.

El Doctor Gabino E. Castrejón cita que el Procedimiento Administrativo contiene las siguientes características:

- a) Se origina por un Acto Administrativo;
- b) Cada Acto Administrativo tendrá por necesidad que tener un procedimiento, ya sea que se encuentre establecido en una ley o reglamento;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Sea cual fuere el Procedimiento Administrativo aplicable al caso concreto éste deberá revestirse de las formalidades esenciales del procedimiento en general establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República;
- d) El Procedimiento Administrativo siempre tendrá como fin el obtener una resolución;
- e) Dentro del Procedimiento Administrativo se deberá de contener aquellos recursos de impugnación que permitan combatir la resolución que se dicte.

Los caracteres generales que debe revestir todo Procedimiento Administrativo serán las formalidades descritas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.6. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Toda actuación del Estado se realiza a través de un procedimiento, así que cuando el Estado legisla, juzga o administra lo hace a través de un procedimiento. El Procedimiento Administrativo será, el cauce formal, de toda función administrativa. Cuando la Administración Pública ejerce una actividad para realizar los fines a ella encomendados ha de hacerlo a través del procedimiento establecido para el efecto.

El Procedimiento Administrativo, es por tanto, un concepto puramente formal. El Procedimiento Administrativo o proceso administrativo ordinario, es aquel proceso administrativo aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que no se disponga lo contrario.

“El proceso administrativo ordinario es un autentico proceso. En él interviene un órgano jurisdiccional como tal”¹².

El Procedimiento Administrativo permite el desarrollo legal de la acción del Poder Público, es decir que a través de él se pueden ejecutar las leyes administrativas. Mediante el Procedimiento Administrativo se asegura el efectivo cumplimiento del principio de legalidad. Por ello el Procedimiento Administrativo tiende al aseguramiento de los fines del estado, dejando a un lado todo aquello que entorpezca la Administración Pública.

El Procedimiento Administrativo es un conjunto de trámites establecidos por la ley que anteceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son leyes procedimentales. El sometimiento de la acción administrativa a un cauce formal se justifica para garantizar el interés público y para garantizar que no se vean afectados los derechos de los particulares.

¹² González Pérez, Jesús, “Procedimiento Administrativo Federal”, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.7. FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Existen diversos criterios entre los estudiosos del Derecho Administrativo, en cuanto a las formas o tipos de Procedimientos Administrativos, es decir en cuanto a su clasificación.

Algunos como el Doctor Acosta Romero consideran que los Procedimientos Administrativos son:

- a) Interno.
- b) Externo.
- c) Previo.
- d) De ejecución.
- e) De oficio.
- f) A petición de parte.

PROCEDIMIENTO INTERNO. Este procedimiento se percibe en el conjunto de actos que realiza la Administración Pública, en su ámbito de gestión administrativa entre sus órganos, sin intervenir en la esfera jurídica de los particulares, es decir, que se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor.

PROCEDIMIENTO EXTERNO. Es aquel que afecta en mayor o menor grado la esfera jurídica de los particulares. Este procedimiento se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos.

PROCEDIMIENTO PREVIO. Son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el Acto Administrativo.

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROCEDIMIENTO DE OFICIO. El procedimiento de oficio es aquel que las autoridades llevan a cabo en cumplimiento de sus obligaciones. Es decir, que la autoridad administrativa lo lleva a cabo por iniciativa propia, en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano.

PROCEDIMIENTO A PETICIÓN DE PARTE. Es el procedimiento que requiere del impulso del particular para la expedición o la ejecución del Acto Administrativo.

Otra opinión acerca de los tipos de Procedimiento Administrativo la da el tratadista L. Humberto Delgadillo, agregando a los anteriores tres tipos más de Procedimiento Administrativo, los cuales son:

PROCEDIMIENTO DE OPOSICIÓN. Es aquel que inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce.

PROCEDIMIENTO REVISOR. Este procedimiento se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo Acto Administrativo que confirma, anula, o modifica el acto que revisa.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración.

El jurista Andrés Serra Rojas agrupa al Procedimiento Administrativo de la siguiente forma:

1. El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- II. El Procedimiento Administrativo de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior;
- III. El Procedimiento Administrativo de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto;
- IV. El procedimiento sancionador mediante el cual la administración castiga las violaciones legales;
- V. El procedimiento revisor cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos;
- VI. Los procedimientos especiales como el que alude a la Ley de la Propiedad Industrial.

Es indudable que aunque se conocen criterios distintos para determinar los tipos de Procedimiento Administrativo que existen, lo que sí es cierto es que todo Procedimiento Administrativo es utilizado por la Administración Pública para efectuar el cumplimiento de los fines del Estado y producir el bienestar general.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.8. PROCEDIMIENTO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

Ignacio Burgoa, citado por el Doctor Gabino E. Castrejón dice que: “las Garantías Individuales implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho, sino lo que se ha entendido por “Derechos del Gobernado” frente al Poder Público.” Señala que “el concepto de garantía individual se forma mediante los siguientes elementos:

1. Relaciones jurídicas de supra a subordinación entre el gobernado y el Estado y sus autoridades.
2. Derecho Público Subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)”

“Las garantías individuales son el reconocimiento y protección que la Ley Fundamental otorga a los derechos intrínsecos del ser humano como son la vida, la seguridad, la igualdad, etc. dicho reconocimiento y protección lo hace nuestro sistema normativo en una relación de supra a subordinación entre el Estado y el Gobernado”¹³

Como el tema que nos ocupa es el Procedimiento Administrativo, nos enfocaremos a las garantías individuales que se encuentran íntimamente ligadas con él, se trata de los artículos 14 y 16 considerados garantías de audiencia y legalidad.

GARANTÍA DE AUDIENCIA.

ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

¹³Burgoa Orihuela, Ignacio. “Las Garantías Individuales”, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 475.



En el segundo párrafo del mencionado artículo 14 encontramos lo que se conoce como garantía de audiencia, dicha garantía contiene diversos elementos, los cuales son:

- A) Por lo que se refiere a los Derechos Protegidos, el precepto fundamental comprende la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos.
- B) "En cuanto a los elementos del Derecho Constitucional de Audiencia, comprende los de juicio, tribunales previamente establecidos, y las formalidades esenciales del procedimiento, puesto que la disposición que exige que todos estos factores sean regulados de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, quedan comprendidos en la prohibición de retroactividad, del cual no es sino un aspecto."
- C) La expresión tribunales previamente establecidos, debe entenderse en un sentido lato, es decir, abarca no sólo a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas.
- D) Las formalidades esenciales del procedimiento son las que debe tener todo procedimiento no sólo judicial, sino también administrativo, como lo señalamos anteriormente, para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados.

GARANTÍA DE LEGALIDAD.

ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Dentro de esta garantía se reúnen tres requisitos:

1. Que ninguna persona podrá ser molestada en su integridad corporal, en su familia, en su domicilio, en sus posesiones o en sus papeles; esto es, no podrá ser afectada en sus

intereses particulares bajo ningún concepto, ampliada esta posible afectación a sus familiares, objeto primario de todos sus afanes y actividad en la vida.

2. Que la única excepción que permite esta regla es la existencia de un mandamiento escrito dictado por la autoridad competente. La competencia es la facultad atribuida a un órgano de autoridad para llevar a cabo determinadas funciones o para realizar actos judiciales.
3. Que para preceder a inferir a una molestia en sentido prescrito en la norma constitucional, ha de existir un procedimiento fundado y apoyado en la ley. En otras palabras, cualquier autoridad sólo puede ejecutar lo permitido por una disposición legal; aquello que no se apoye en un principio de tal naturaleza carece de base de sustentación y se convierte en arbitrario.

De manera sencilla podemos decir que el principio de legalidad se refiere a que todo lo actuado por la autoridad administrativa debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.9. CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Las características del Procedimiento Administrativo son:

- Actuación de oficio (inquisitivo),
- Forma escrita,
- Rapidez de procedimientos y técnicas,
- Flexibilidad,
- Actuación bajo el principio de legalidad, y
- Rapidez en las resoluciones.

El procedimiento en el que intervengan los particulares debe reunir los siguientes requisitos: debe estar fundado y motivado, ser por escrito y que otorgue al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exige para cada caso concreto, por los motivos previstos en la ley y en el contenido y finalidad que la ley haya designado para cada caso.

Las características del Procedimiento Administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, así como por cuestiones de índole política. Por lo que se señalan las siguientes características:

- a) Legalidad. Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano;
- b) Eficiencia. Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto;
- c) Gratuidad. Todo trámite no será oneroso;
- d) Publicidad. Es decir, no existen los procedimientos secretos, excepto en asuntos de seguridad nacional.
- e) Agilidad. Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- f) **Equidad.** Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*; esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrativo o particular.
- g) **Requisitos de Procedimiento.** Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto.

II.10. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El Procedimiento Administrativo consiste en un conjunto de actos procesales que tienen como objetivo el lograr un fin, el cual va siempre encaminado a la creación de un Acto Administrativo.

El Procedimiento Administrativo, no necesariamente tiene que abarcar el aspecto contencioso, motivo por el que se tiene que distinguir entre Procedimiento Administrativo y Procedimiento Contencioso Administrativo.

El Procedimiento Administrativo se encuentra regulado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que se publicó en el D.O.F. el 4 de agosto de 1994, y que fue reformada por decretos del 19 de abril y 30 de mayo de 2000.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo sí logra un objetivo que es plantear un Procedimiento Administrativo, que contiene aquellos elementos esenciales que debe reunir cualquier tipo de Procedimiento Administrativo para que durante la ejecución de los diferentes actos procesales se respete las garantías de los gobernados.

En el título tercero de la Ley Federal del Procedimiento Federal Administrativo se encuentran contenidas la forma, las partes que intervienen, los impedimentos, excusas y recusaciones, los términos y plazos, el acceso a documentación, las secuelas procesales del mismo.

La Administración Pública dispone legalmente de Procedimientos Administrativos de carácter general y también cuenta con procedimientos especiales de una materia determinada que legalmente difiera del procedimiento general.

El Procedimiento Contencioso Administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

interés público con el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un Acto de Administración que los agravia.

El Contencioso Administrativo es una forma de control de los Actos Administrativos que constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los Actos Administrativos ineficaces.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.11.PARTES O SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para el jurista Chioyenda "es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo es demandada) una actuación de ley."

En el Procedimiento Administrativo aparecen sujetos que necesitan una determinada acción de la ley, respecto de otros sujetos que también intervienen o que son llamados para que intervengan en el Procedimiento.

Dentro de los Procedimientos Administrativos Constitutivos, encontramos que los particulares pueden intervenir en dichos procedimientos aún cuando no exista una controversia, en virtud de que lo que se persigue es en realidad el cumplimiento de las funciones administrativas, encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas.

Respecto a lo anterior, podemos decir que en el Proceso Administrativo no existe litigio, aún cuando se trate de un procedimiento de impugnación, sino que lo que se busca es una actuación de la ley que tenga como fin crear o ejecutar actos administrativos que satisfagan las necesidades colectivas y los fines del Estado.

En los Procedimientos Administrativos Constitutivos, es la Administración Pública la que toma el papel, a veces, de sujeto que actúa pretendiendo la actuación de la ley; es la Administración la que busca la ejecución de las leyes y reglamentos vigentes, su aplicación, como pretensión, a aquellos a quienes están dirigidos.

En los Procedimientos Recursivos o de impugnación, es el gobernado el que adopta el papel de sujeto, pretendiendo la actuación de la ley.

Quedando entendido que en el Proceso Administrativo tanto la Administración Pública, como los gobernados adquieren el carácter de "partes".

Retomando el elemento "sujeto" del Acto Administrativo y considerando que se hablo con antelación de él y se dijo que el sujeto puede clasificarse en: activo y pasivo. Es importante decir que el sujeto activo se refiere siempre a la autoridad administrativa, y el pasivo se refiere a otro ente público o privado, es decir a una autoridad o a un particular.

En sentido amplio, las partes o sujetos en el Procedimiento Administrativo son definidos como aquellos que participan en el mismo ya sea de manera activa o pasivamente.

Ahora bien, nos queda perfectamente entendido que en el Procedimiento Administrativo pueden participar tanto la Administración como los gobernados.

La Administración Pública como el titular del interés público, es una parte dentro de Procedimiento Administrativo.

Conforme lo cita el Jurista Jesús González Pérez es necesario que la Administración Pública actúe mediante "personas físicas que integran sus órganos. Desde el punto de vista abstracto, el órgano se presenta como un conjunto de competencias y medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones. Desde el punto de vista concreto, el órgano se presenta como la persona física en la que se personifica aquel conjunto de atribuciones, competencias y funciones que constituyen la concepción abstracta. Es la persona física que actúa como titular de aquellas competencias (Administración Pública)."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Otros sujetos son los gobernados que también han de llamarse interesados, estos son los particulares. Los interesados en el procedimiento pueden ser activos, que son los que promueven como titulares de Derecho o intereses legítimos, o bien pueden ser pasivos, que son aquellos que resultan afectados por la decisión que resulte del procedimiento. Dichos interesados requieren observar las siguientes circunstancias:

- a) Capacidad Jurídica, el Procedimiento Administrativo exige la intervención de una persona física o jurídica.
- b) Capacidad de obrar.
- c) Legitimación, se hace necesario que los que participan dentro del procedimiento estén legitimados para actuar dentro de él.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.12. ACTOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Algunos tratadistas opinan que las fases del Procedimiento Administrativo son:

- a) INICIACIÓN. La fase de iniciación se llama también apertura y se presenta en dos formas, ya sea de oficio o a petición de parte.
- b) INSTRUCCIÓN. Es la fase en la que el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción acerca del asunto que esta haciendo de su conocimiento.
- c) DECISIÓN. Esta fase se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, esta debe ser expresa y por escrito.
- d) EFICACIA. Se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido

Conforme a lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los actos del Procedimiento Administrativo son:

1. Iniciación del Procedimiento.
2. Tramitación.
3. Tramitación de Incidentes.
4. Ofrecimiento y Desahogo de Pruebas.
5. Notificaciones.
6. Terminación del Procedimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

La iniciación del Procedimiento Administrativo se encuentra regulada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

ARTÍCULO 14. "El Procedimiento Administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada."

ARTÍCULO 42. "Los escritos dirigidos a la Administración PÚBLICA Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes..."

ARTÍCULO 44. "Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello."

TRAMITACIÓN.

Conforme al artículo 46 de la LFPA, en el despacho de expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 33. "Los interesados en un Procedimiento Administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba."

Los artículos 13, 14, 15 y 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hacen referencia a la actuación y trámites de la autoridad.

TRAMITACIÓN DE INCIDENTES.

Los artículos que regulan la tramitación de los incidentes son: 47 y 48 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTÍCULO 48. "Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que se expresará lo que a su derecho conviniere así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubieren ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado."

OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.

La etapa probatoria del Procedimiento Administrativo se encuentra regulada en los artículos 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 49. "Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de que los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que se tramite el procedimiento."

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

La autoridad para allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley..."

ARTÍCULO 51. "El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contando a partir de su admisión..."

NOTIFICACIONES.

La institución de notificaciones se encuentra regulada en los artículos 35, 36, 37, 38 y 39, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTÍCULO 35. "Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;
- II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, y

- III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal...”

TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Los artículos 57, 58, 59, 60 y 61 señalan las formas en que un Procedimiento Administrativo puede terminar.

ARTÍCULO 57: “Ponen fin al Procedimiento Administrativo:

- I. La resolución del mismo;
- II. El desistimiento;
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;
- IV. La declaración de caducidad;
- V. La imposibilidad material de continuarlo de causas sobrevenidas, y
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico en que cada caso prevea la disposición que lo regula.”

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO TERCERO. EXPROPIACIÓN.

III.1 LA NACIONALIZACIÓN Y LA EXPROPIACIÓN.

En algunas ocasiones se ha llegado a utilizar indistintamente los conceptos de nacionalización y de expropiación para designar un mismo acto del Estado, aunque es clara la diferencia que hay entre una figura y otra. La nacionalización en palabras del Jurista Miguel Galindo Camacho es "el acto jurídico de carácter administrativo, por medio del cual el Estado incorpora a su patrimonio bienes de los particulares, o reincorpora al mismo el uso, explotación y aprovechamiento de bienes de dominio directo de la Nación o servicios públicos de importancia para el desarrollo económico."

La nacionalización es el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había estado sujeta a la acción de los particulares.

Por medio de la nacionalización el Estado no adquiere bienes, sino que reserva una actividad a sus gobernados o se reserva para sí determinado renglón de sus recursos, es el caso de PEMEX y de la Compañía de Luz, que están confinados exclusivamente a mexicanos.

El Doctor Miguel Acosta Romero entiende a la nacionalización en dos sentidos:

- A. "Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar: 1) que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, y 2) que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público."
- B. En este punto el Doctor Acosta Romero asemeja a la nacionalización con la expropiación, ya que considera como expropiación la nacionalización que se hizo en

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México en 1855 de los bienes eclesiásticos con la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos.

Sobre lo anterior se puede decir que la figura de nacionalización en México se ha utilizado sólo en algunas ocasiones, dicha figura apareció por primera vez en nuestro país con la Leyes de Reforma, que se iniciaron en 1855, con la Ley Juárez (1855) y la Ley Lerdo (1856) y culminó con la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (1859).

Con todo lo abordado queda claro que la figura de nacionalización no puede ni debe confundirse con la de expropiación, ya que la nacionalización obedece a propósitos y finalidades diferentes, a través de ella el Estado reincorpora a su patrimonio el uso, la explotación y aprovechamiento que algún particular tenía en concesión, es decir que con esta figura el Estado no está adquiriendo bienes sino que está recuperando cierta actividad que había concesionado. Con la nacionalización el Estado priva de sus bienes o empresas a los particulares, nacionales o extranjeros, para que se manejen por el gobierno con fines colectivos, es decir que la característica fundamental de la nacionalización es que la misma surge como instrumento de defensa de los intereses de la colectividad nacional.

Mientras que en la expropiación lo que el Estado busca es adquirir un bien, mueble, inmueble o incluso derechos de autor, para satisfacer una necesidad pública y mediante indemnización, es decir que en tanto en la nacionalización el Estado recupera una actividad, un bien, una empresa o un servicio público que ya era de él pero que había concesionado, en la expropiación el Estado adquiere un determinado bien que pertenece a algún particular basándose en una causa de utilidad pública y cubriendo la indemnización correspondiente a los perjuicios que puede causar con ese acto administrativo.

Cabe hacer notar que la figura de la nacionalización ya no existe, actualmente, sino que únicamente tiene una referencia tanto histórica como doctrinaria. Ello como consecuencia de que la nacionalización como tal no tiene fundamento legal alguno.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III.2 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN

Etimológicamente expropiación viene del latín *appropriato* de *ad* y *propriato*, que significa el acto de apoderarse de una cosa, y del latín *ex propriato* que significa la pérdida o privación del dominio.

El Diccionario de la Lengua Española dice que expropiar “es desposeer a uno de su propiedad en forma legal y por motivos de utilidad pública.”

El Doctor Miguel Acosta Romero define a la expropiación de la siguiente manera: “La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia. Es un acto de Derecho público, derivado de la soberanía del Estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior.”¹

El Jurista Burgoa menciona que “el acto expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional requiere que tenga como causa final la utilidad pública”²

La figura de la expropiación tiene un sinnúmero de definiciones, las cuales indudablemente son semejantes entre sí, algunos tratadistas la manejan como acto administrativo, otros como un modo de adquirir bienes que tiene el Estado dentro del

¹ Acosta Romero, Miguel. “Derecho Administrativo Especial.” Editorial Porrúa, México, 2001, p. 598.

² Burgoa Orihuela, Ignacio. “Las Garantías Individuales”, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 470.

derecho público, se sobreentiende que efectivamente se trata tanto de un acto administrativo como de un modo de adquirir bienes.

La expropiación es un acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, siempre y cuando se justifique con una causa de utilidad pública y se haga mediante indemnización. Se dice que es un acto unilateral en razón de que no se requiere el consentimiento de particular afectado para poder llevar a cabo una expropiación, pero tomando en cuenta que un acto discrecional de ese tipo no puede ni debe jamás caer en la arbitrariedad.

El tratadista Andrés Serra Rojas la define así: "la expropiación es un procedimiento administrativo de Derecho público, en virtud del cual el Estado unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante indemnización justa."³

La expropiación constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien específico y que por su naturaleza sacrifica los intereses particulares en función de la protección de los intereses públicos, la expropiación como actividad que da origen a un sacrificio particular hace surgir la responsabilidad indemnizatoria del Estado. Esto quiere decir que toda expropiación implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del Estado para satisfacer una necesidad pública.

La naturaleza jurídica de la expropiación es que dicho acto administrativo se reviste como decreto, cuyo objeto es la adquisición de la propiedad de los bienes de particulares justificándose mediante una causa de utilidad pública e indemnizando al particular afectado.

³ Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 2000., p. 431.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Los efectos jurídicos que produce la expropiación es que supone la sustitución del dominio del bien por el goce de la indemnización correspondiente, es decir, que implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del Estado.

Conforme a lo que dice el Doctor Miguel Acosta Romero, “se han esbozado tres teorías acerca de la expropiación”:

- a) Teoría del Derecho Privado. La cual “califica a la expropiación como una compraventa forzosa”, en virtud de que antiguamente solo se concebía la transmisión de la propiedad mediante las figuras del Derecho Civil. Actualmente esta teoría ya ha sido superada.
- b) Teoría del Derecho Mixto. “Esta tesis estima que la primera parte del proceso expropiatorio (calificación de utilidad pública), corresponde al Derecho Público, contemplándose en la segunda etapa el interés privado y la medida del resarcimiento, que regula el Derecho Civil”. Dicha tesis tampoco puede ser aceptada.
- c) Teoría del Derecho Público. “Considera que la expropiación tiene un carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar ligado con el Derecho Privado en cuanto a las formas de transferencia de su propiedad y su contenido, ni a las particularidades de la obligación por el pago por las siguientes razones”:
 1. “La expropiación proviene de un acto soberano del Estado;
 2. El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio;
 3. La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y, es de Derecho Público; y
 4. La indemnización es un derecho público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien”.⁴ Esta teoría es la que actualmente se acepta, ya que es la que se encuentra más apegada a la realidad.

Lo que es completamente acertado es lo dicho por el maestro Burgoa en el estudio constitucional que realizó acerca de la figura de expropiación; él menciona que “la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de dos elementos o condiciones: a) que haya una necesidad pública; y b) que el bien que se

⁴ Acosta Romero, Miguel. “Derecho Administrativo Especial.”, Op. Cit. , p. 599.

pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad extinguiéndola".

III.3. MARCO LEGAL.

La base constitucional de la expropiación la encontramos en el segundo párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra dice:

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

La Fracción VI, párrafo segundo del citado artículo también nos habla acerca de la expropiación:

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

Es entonces la propia Constitución, la que nos señala las características que debe tener una expropiación para que ésta sea hecha conforme a derecho y bajo lineamientos legales, es decir que es preciso que toda expropiación se realice: a) por una causa de utilidad pública; b) que medie indemnización; c) que el Congreso de la Unión expida las Leyes de Expropiación, que el Presidente de la República, gobernadores de los Estados, Presidentes Municipales, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, hagan la declaratoria de

expropiación; y d) que parámetros se utilizan para determinar el monto de la indemnización.

La legislación positiva que reglamenta el Artículo 27 Constitucional párrafo segundo, es la Ley de Expropiación (publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de diciembre de 1993 y reformada el 4 de diciembre de 1997).

La Ley de Expropiación como ley complementaria del segundo párrafo del artículo 27 es la base legal de toda expropiación, ya que señala con precisión todos los requisitos que deben cubrirse para poder expropiar un bien. Señala primeramente en un listado las causas de utilidad pública que pueden dar origen a una expropiación; determina como facultad exclusiva del Ejecutivo (en este caso, Federal) hacer la declaratoria de expropiación, mediante decreto, señala la obligación de realizar un expediente administrativo en donde se contenga todos los pormenores de la expropiación, señala los parámetros de la indemnización y obviamente abarca los medios de defensa con los que cuenta el afectado para poder recurrir la declaratoria correspondiente.

La expropiación es una figura jurídica que encuentra sus bases legales tanto en la Carta Magna como en la Ley Reglamentaria respectiva.

III.4. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN.

Los elementos de la expropiación son:

1. El fin que determina la expropiación.
2. Los sujetos que forman parte del procedimiento expropiatorio.
3. El bien objeto de la expropiación.
4. La indemnización, y
5. El procedimiento expropiatorio.

EL FIN QUE DETERMINA LA EXPROPIACIÓN.

Primeramente debe quedar claro que el objeto de la expropiación es la adquisición de la propiedad de bienes de particulares que hace el Estado para satisfacer una necesidad pública, por lo que el fin que determina y justifica la expropiación es la utilidad pública como tal.

Es necesario que la utilidad pública se determine en cada caso concreto, ya que dicha utilidad esta sujeta a diferentes requisitos y condiciones que la autoridad administrativa debe colmar antes de la expedición del decreto respectivo, aunque cabe decir que esa utilidad pública debe ser concreta, específica y objetiva, es decir que en nuestro país es competencia del Poder Legislativo determinar la utilidad pública para que después de que esté determinada, el Ejecutivo (Federal) expida la declaratoria correspondiente mediante el Decreto Expropiatorio.

LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO FEDERAL.

Los sujetos que intervienen en la relación expropiatoria son:

1. Sujeto expropiante, que para algunos autores es sujeto activo;
2. Sujeto expropiado, que para algunos autores es sujeto pasivo; y
3. Beneficiario, que algunos autores no lo consideran como sujeto de la expropiación.

EL SUJETO EXPROPIANTE O ACTIVO. Siempre es el Estado, que se manifiesta a través de la Federación, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal. Así como lo especifican los Artículos 2 y 3 de la Ley de Expropiación, los cuales manifiestan que el órgano legislativo, ya sea de la Federación o de los Estados, señalará las causas de utilidad pública tramitando el expediente expropiatorio y señalando también que es facultad exclusiva del Ejecutivo (Federal) emitir el decreto correspondiente.

EL SUJETO EXPROPIADO O PASIVO. Es el sujeto que se ve directamente afectado por el acto de expropiación, es el propietario del bien materia de la expropiación. Son las personas físicas o morales titulares del bien expropiado, los cuales pueden ser capaces o incapaces e incluso puede darse el caso de que se ignore su nombre o el domicilio donde pueda ser notificado.

EL BENEFICIARIO DE LA EXPROPIACIÓN. Algunos autores no consideran que exista un sujeto beneficiario ya que dicho sujeto puede ser la propia Federación, los Estados, municipios, el Distrito Federal, una empresa de participación estatal o incluso particulares a quienes se les haya otorgado alguna concesión.

EL BIEN OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN.

En principio de cuentas es necesario indicar que los bienes que serán objeto de una expropiación deben ser bienes propiedad de particulares, en virtud de que no es lógico expropiar bienes que sean de dominio público, en cuanto a que el Estado no puede expropiarse bienes a sí mismo.

Todos los bienes propiedad de los particulares son susceptibles de ser objeto de la expropiación, ya se trate de bienes muebles, inmuebles e incluso bienes de incorpóreos como lo son los Derechos de Autor.

Como se dijo en el párrafo anterior todos los bienes pueden ser susceptibles de ser expropiados, excepto el dinero ya que como dice el Doctor Acosta Romero "no puede

expropiarse el dinero, porque sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero.”⁵
Al respecto se puede decir que por razones obvias el dinero no puede ser objeto de expropiación, en vista de que si el bien expropiado debe ser pagado con dinero, entonces carecería de sentido lógico expropiar dinero para pagar con dinero.

LA INDEMNIZACIÓN.

Sobre la figura de indemnización se hablará en detalle más adelante, por lo que sólo diré que para llevar a cabo una expropiación el Estado tiene la obligación de pagar la indemnización respectiva como lo establece el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, misma indemnización que para el Estado constituye una obligación para el sujeto que se verá afectado por una expropiación constituye una garantía.

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

Dicho procedimiento será abordado en el capítulo siguiente.

⁵ Acosta Romero, Miguel. “Derecho Administrativo Especial.”, Idem. P. 606

III.5. UTILIDAD PÚBLICA.

La utilidad pública es la piedra angular en la que se sostiene la expropiación. El jurista Andrés Serra Roja citado por Miguel Galindo dice: “La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva. El sistema legal para determinar las causas de utilidad pública se reduce a los siguientes grupos:

- a) “Las causas que la constitución señala como de utilidad pública, es decir, causas que corresponde al Estado satisfacer.”
- b) Las causas que las leyes de expropiación, tanto de la Federación como locales, señalan como de utilidad pública. El legislador tiene una amplia facultad para señalar las causas de utilidad pública con las limitaciones constitucionales.”⁶

La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades, por lo que, para que haya utilidad pública se necesita de los siguientes elementos:

1. “Una necesidad pública que debe ser satisfecha,
2. “Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad, y
3. “El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.”

“La expropiación, desde éste punto de vista, es un medio por el que el Estado adquiere un satisfactor determinado para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública”, entendiéndose como necesidad pública “un estado general de desagrado, un malestar, que desaparece aplicando a ella el satisfactor correspondiente, que lo mismo puede ser un bien material, que un bien inmaterial, hay utilidad pública en todo aquello con que pueda satisfacerse una necesidad pública”

La Ley de Expropiación vigente en su Artículo primero enumera las causas de utilidad pública, pero en sí no da una definición precisa de lo que es utilidad pública.

⁶ Galindo Camacho, Miguel “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2000., p. 75.

Puede entenderse que habrá utilidad pública cuando un bien propiedad de un particular, es considerado por el poder público, de primordial importancia para protegerlo o proporcionarlo, esto es, que los bienes son de utilidad pública en cuanto están destinados a satisfacer una necesidad pública, independientemente de quien sea el titular de esos bienes, lo importante es que ellos satisfagan la necesidad correspondiente y es entonces cuando dicho satisfactor toma la cualidad de utilidad pública.

El jurista Burgoa considera que “hay utilidad pública cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una adecuación o idoneidad.” Y sigue diciendo que “constitucionalmente la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de dos elementos o condiciones: a) que haya necesidad pública; y b) que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la necesidad extinguiendola.”⁷

Para algunos tratadistas el concepto de utilidad pública es eminentemente económico y tiene como supuesto una necesidad pública, esta idea puede ser asimilada con la idea de interés social. “El interés social se manifiesta en diferentes hipótesis: la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; en otra hipótesis, dicho interés se revela en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad, en la tercera hipótesis el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad.”⁸ En cualquiera de estas hipótesis puede operar la utilidad pública, ya que el citado concepto es equivalente al de interés social.

En efecto, para que se pueda expropiar por causa de utilidad pública es estrictamente necesario que primero exista una causa de utilidad pública, segundo que el bien objeto de la expropiación sea idóneo para satisfacer la necesidad preexistente y que la autoridad competente demuestre esa idoneidad.

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Las Garantías Individuales”, Op. Cit., p. 470.

⁸ Castrejón García Gabino. “Derecho Administrativo Mexicano” Tomo II, Cárdenas Editor Distribuidor, México 2000, p. 62.

III.6. CRITERIOS DE LA UTILIDAD PÚBLICA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto de la utilidad pública emite diversos criterios entre los que podemos observar los siguientes:

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Página 257

EXPROPIACION, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL DECRETO DE. 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 con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Página 179

EXPROPIACION. PARA QUE SE DECRETE, ES NECESARIO QUE EL BIEN RESPECTIVO SEA IDONEO PARA SATISFACER LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DE QUE SE TRATE. De conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Expropiación "EL Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva". Es así que en la expropiación de un bien de propiedad particular, no basta con que exista una causa de utilidad pública, sino que es necesario además, que el bien cuya expropiación se pretende sea el idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública respectiva, siendo que la idoneidad del bien en cuestión únicamente puede determinarse mediante la tramitación e integración del expediente de expropiación a que

alude la disposición legal en consulta, y sólo así se justifica la necesidad de que se prive a una persona de los bienes de su propiedad, para que sean destinados a la satisfacción del interés social. La exigencia de dicho requisito constituye, a su vez, una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, cuya finalidad es evitar que ante la sola invocación de causa de utilidad pública, las autoridades expropien en forma arbitraria cualquier bien de propiedad particular, aun cuando el mismo no sea el apropiado para satisfacer el interés colectivo implícito en la causa determinante de la expropiación; en tal virtud la ausencia del mencionado expediente administrativo de expropiación provoca la ilegalidad del acto expropiatorio. pues al no demostrarse la necesidad de disponer precisamente del bien expropiado, consecuentemente no puede considerarse que dicho acto se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige el artículo 16 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Página 258

EXPROPIACION, DEBE DEMOSTRARSE EN EL EXPEDIENTE PREVIO A LA DECLARACION DE, LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y DE INTERES SOCIAL. Cuando se lleva a cabo la expropiación de un inmueble determinado, la autoridad responsable debe demostrar en el expediente que se integra previamente a la declaración expropiatoria, la causa de utilidad pública y de interés social y el porqué dicho inmueble servirá para esos fines, mas no justificar tales extremos, en el procedimiento seguido para resolver el recurso de revocación que prevé la ley de la materia, ni tampoco en el decreto expropiatorio, pues para que éste pueda existir es necesario que primero se realicen los estudios relativos, encaminados a determinar que el predio de que se trata sirve para cumplir con el motivo de utilidad pública y sólo con esa justificación previa será legal la expropiación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Página 259

EXPROPIACION, ESTA SUJETA A QUE EXISTA UN CASO DE UTILIDAD PUBLICA. La garantía de seguridad jurídica de las personas, exige la intervención y tramitación del expediente administrativo de expropiación, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero de la ley de la materia, en donde se prueba que el bien raíz afectado es el indispensable para la satisfacción del interés social, con los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

III.7. FORMAS DE DETERMINAR LA UTILIDAD PÚBLICA.

Primero es necesario enfatizar que “toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica y operar o registrarse en la realidad, en otras palabras dicha utilidad debe ser objetiva trascendente o real y no meramente subjetiva, o sea que sólo se afirme por la autoridad expropiadora sin que esté justificada realmente. Ninguna causa de utilidad pública puede inventarse. Su invocación debe estar demostrada en la situación concreta en que se pretende que se opere”⁹

En nuestro país es facultad exclusiva del Poder Legislativo determinar la utilidad pública, ya que es estrictamente necesaria la existencia de una ley que determine los casos en que haya utilidad pública.

Continuando con lo anterior la causa de utilidad pública sólo puede establecerse a través de una ley, por lo que su determinación no queda al arbitrio de la autoridad administrativa competente, sin embargo, sí le corresponde a ella probar su existencia y la necesidad del Estado de utilizar en beneficio de la colectividad un bien propiedad de algún particular, pues no basta la simple afirmación o declaración de la autoridad.

La utilidad pública tendrá que ser determinada a través del expediente expropiatorio, el cual debe llevar contenidos una serie de requisitos que permitan a la autoridad determinar que el bien en cuestión es indispensable para satisfacer la necesidad pública que origina la expropiación, por sus características o cualidades.

La Ley de la materia señala en su artículo 3, que corresponde a la autoridad administrativa, es decir, a la Secretaria de Estado o al Gobierno del Distrito Federal, según corresponda la tramitación del expediente administrativo que determine y actualice la causa de utilidad pública y además que será el propio Ejecutivo Federal quien se encargue de hacer la declaratoria de expropiación formalizándola a través del Decreto Expropiatorio.

⁹ Serra Rojas Andrés, Op. Cit., P. 474.

III.8. INDEMNIZACIÓN.

En materia de expropiación la indemnización y su pago constituyen una garantía individual.

“Indemnización es el acto cuya obligación recae en un tercero, consistente en dejar sin daño al sujeto, ya sea en su patrimonio o en su esfera de Derechos Subjetivos, por lo que puede entenderse como un resarcimiento o compensación.”¹⁰

Al llevar a cabo una expropiación el Estado tiene la obligación de proveer al particular de una indemnización, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del Artículo 27 constitucional. La figura de indemnización para algunos juristas es conocida también como justo precio e incluso algunos piensan que el justo precio es el valor real del bien expropiado y otros sostienen que es aquel que paga el Estado basándose en la Ley.

Como ha quedado establecido en anteriores renglones la expropiación es un acto unilateral del Estado, que ofrece una garantía para el particular afectado, dicha garantía consiste en otorgarle una contraprestación, mejor conocida como indemnización. Entendamos entonces a la indemnización como la forma que tiene el Estado de resarcir el daño que provoca con una expropiación.

La finalidad de que la indemnización sea requisito sine qua non del acto expropiatorio es para que Constitucionalmente todo particular se encuentre protegido de cualquier posible abuso de autoridad, estableciéndose que sólo puede ser hecho mediante indemnización.

¹⁰ “Derechos del Pueblo Mexicano.”, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, México, 1998, p. 250.

Al ser la indemnización una forma de resarcir el daño que se le ha causado al particular, en materia de expropiación debe ser cubierta en dinero, es decir, que será la cantidad que reciba en dinero el particular afectado.

La indemnización es el pilar que sostiene el acto administrativo de expropiación, tan es así que constituye la mejor forma de evitar que se abuse del derecho de expropiación, en virtud de ser un mandato Constitucional que sirve como protección para el expropiado por medio del cual se resarce el daño que se le causa al particular.

Acerca del momento en que debe ser pagada la indemnización existen diversas controversias ya que aunque la constitución no señala el momento en que ha de pagarse, la Ley de Expropiación estipula que tal indemnización debe pagarse dentro del término de un año contado a partir de la declaratoria de expropiación.

La controversia nace, en virtud de que en la Constitución de 1857 en su artículo 27 decía a la letra: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización", derivado de este artículo han surgido opiniones encontradas de diversos tratadistas, los cuales han adoptado un sin número de posturas acerca del momento en que ha de hacerse el pago.

Nuestra Ley Fundamental actualmente señala "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Algunos sostienen que el pago de la indemnización debe realizarse previo el acto expropriatorio fundamentando su posición en lo dispuesto por la Constitución de 1857, en donde expresamente se señalaba que la ya citada indemnización debía ser previa a dicho acto y argumentando que aunque en la actual Carta Magna se señale el término "mediante"; no deja de entenderse que ésta ha de hacerse de manera previa; otros han optado por pensar que la palabra "mediante indemnización" presupone una simultaneidad entre el acto expropriatorio y la multicitada indemnización, es decir que debe indemnizarse al momento

en que se materialice la expropiación; por último los que aseveran que el pago puede ser efectuado de una manera posterior a la expropiación.

Aunque la Constitución no señale el momento preciso en el que ha de efectuarse el pago de la indemnización, lo que debe quedar perfectamente claro es que la palabra "mediante" nos deja entender que la indemnización debe mediar para que el acto expropiatorio no sea violatorio de garantías, es decir que siendo la indemnización la contraprestación que se le otorga al particular afectado, ésta debe ser cumplimentada no importa que sea de manera previa, simultánea o posterior al acto expropiatorio, siempre y cuando tal indemnización se pague dentro del término de un año contado a partir de la declaratoria de expropiación, como lo señala el Artículo 20 de la Ley de Expropiación.

CAPÍTULO CUARTO.

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO FEDERAL.

El procedimiento administrativo de expropiación, es un procedimiento que se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, a excepción de las relativas a la publicidad, incluso sin previa audiencia del interesado, pero aun cuando no reviste formalidad alguna, los requisitos que comprende son derechos que tienen los particulares expropiados.

El procedimiento expropiatorio federal tiene como característica particular que dentro de él no rige la garantía de previa audiencia, ya que se trata de un acto unilateral del Estado y que ni la Constitución la previene ni la propia Ley Reglamentaria.

El procedimiento expropiatorio federal es un procedimiento destinado a comprobar la causa de utilidad pública que fundará el Decreto Expropiatorio.

Cabe mencionar que el procedimiento expropiatorio federal se puede iniciar de oficio o bien a petición de parte, esto último para el caso de que algunas leyes especiales establezcan la posibilidad de que los beneficiarios solicitarán la expropiación, en ambos casos será necesario establecer el bien que será sujeto a la expropiación y realizar los estudios que determinen que efectivamente el bien objeto de la expropiación es el adecuado para la satisfacción de la utilidad pública.

Algunos juristas han llegado a la conclusión de que el procedimiento expropiatorio se divide de la siguiente manera:

- a) Expedición del decreto o ley.
- b) Iniciación del procedimiento.
- c) Declaratoria de expropiación.

IV.1. DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN. (DECRETO EXPROPIATORIO)

Una vez que se ha fundado y motivado la expropiación, el procedimiento expropiatorio federal se inicia con la Declaratoria de expropiación o Decreto Expropiatorio, hecho por el Ejecutivo Federal, es decir por el Presidente de la República, mismo decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La declaratoria de expropiación es aquella que debe ser pronunciada por el Ejecutivo Federal una vez que se ha definido perfectamente la causa de utilidad pública y una vez que se ha fijado el pago de la indemnización correspondiente. La declaratoria de expropiación a la que se refiere la Constitución en su artículo 27, es la expropiación propiamente dicha, en virtud de ser el acto de autoridad por el cual se transmite la propiedad del expropiado a favor de la persona en cuyo favor se haga la expropiación. No es necesario que la declaratoria satisfaga requisitos específicos, únicamente debe contener los elementos que la Constitución señala para su procedencia, los cuales son: la existencia de una ley que fije las causas de utilidad pública y la actualización de alguna de las causas; el caso en concreto al que se aplica la expropiación y la fijación de la indemnización. Dicha declaratoria se formaliza mediante el Decreto expropiatorio.

El Decreto Expropiatorio debe hacerse con apego a lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cumplimiento de lo establecido por dichos artículos garantiza que la expropiación se llevará a cabo única y exclusivamente para satisfacer alguna de las causas de utilidad pública establecidas en la Ley Federal de Expropiación y con ello quedará debidamente motivada y fundamentada.

La Ley Federal de Expropiación contempla en su artículo 3º lo siguiente: "La declaratoria a la 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."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Respecto a lo anterior se dice que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en la Constitución, en virtud de que este requisito no se encuentra contenido entre los que señala el Artículo 27 de la propia Carta Magna y tampoco se encuentra previsto en la Ley Reglamentaria de éste.

El decreto expropiatorio tiene como fin declarar la expropiación, ordenar su publicación y notificación a los afectados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.4. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Expropiación no señala con precisión los elementos o requisitos que debe contener dicho expediente administrativo únicamente se concreta a decir lo siguiente en su artículo 3º: "La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo."

El expediente de expropiación representa una parte de vital importancia dentro del procedimiento expropiatorio federal, ya que a través de él la autoridad comprobará la verdadera existencia de la causa de utilidad pública y su aplicación al caso concreto.

En materia Federal, el expediente de expropiación será tramitado por la Secretaría respectiva o en su caso por la Secretaría de Gobernación. Dicho expediente deberá formarse primero por la solicitud de expropiación, la determinación del bien que se pretende expropiar, la valorización por la autoridad expropiante, la calificación concreta de la utilidad pública, la determinación de su necesidad y la comprobación de que el bien objeto de la expropiación es el satisfactor indispensable para satisfacer la necesidad pública; es preciso que se encuentren satisfechos todos estos requisitos con el objeto de demostrar que la expropiación es procedente.

El objeto del expediente consiste en reunir todos aquellos elementos probatorios para la correcta procedencia de la expropiación.

En anteriores renglones ya se había dicho que para que una expropiación proceda legalmente es necesario que exista una causa de utilidad pública, pero no sólo eso sino que dicha causa debe quedar perfectamente determinada en el caso concreto de que se trate por la autoridad competente. La determinación en cada caso concreto de la utilidad pública esta sujeta a diversos requisitos y condiciones que la autoridad debe colmar antes del decreto expropiatorio, es decir que la determinación de la utilidad pública no debe hacerse por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

simple aseveración de la autoridad expropiante, sino que dicha autoridad tiene la obligación de demostrar y justificar que tal causa opera en cada situación concreta, por lo que esa comprobación la hará mediante la tramitación del expediente expropiatorio.

Conforme a la Constitución, a la Ley reglamentaria y a los criterios de la Corte se puede decir que la declaración de utilidad pública supone dos momentos en uno la administración verifica la existencia concreta de una necesidad pública o causa de utilidad pública que exige ser satisfecha, es decir verifica que se esta en presencia de una de las hipótesis previstas en el artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación; y en el otro la autoridad administrativa identifica los bienes que por sus características son indispensables para satisfacer la necesidad pública , pero no sólo eso sino que es necesario que a través del expediente la autoridad demuestre que dicho bien sí satisface la necesidad pública.

El expediente expropiatorio será integrado por los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que exija cada caso particular; dichos proyectos, estudios y planos serán los que harán constar que la privación del bien a un particular obedece única y exclusivamente a la satisfacción de una causa de utilidad pública, la falta de expediente trae como consecuencia la ilegitimidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la utilidad pública la expropiación no sería procedente.

Por lo anteriormente dicho se precisa que el expediente expropiatorio es aquel que contiene los estudios y pruebas elementales indispensables para comprobar que la causa de utilidad pública efectivamente va a satisfacer la necesidad que impera.

**TESTIS CON
FALLA DE ORIGEN**

IV.3. PARAMETROS DE LA INDEMNIZACIÓN.

Para algunos juristas existen diversos sistemas para fijar los parámetros de la indemnización, es el caso del jurista Miguel Acosta Romero, que respecto de los mencionados sistemas dice lo siguiente:

1. "Sistema Administrativo. El justo precio lo fija exclusivamente el tribunal administrativo, controlado por el Estado. Dentro de este sistema, el tribunal es un simple control extraordinario, al que le dan fuerza de cosa juzgada a sus resoluciones";
2. "Sistema de Juri. En Francia existe la comisión arbitral de valuación que es un organismo que en el procedimiento de expropiación se encarga de fijar el monto de las expropiaciones por el expropiante a los propietarios";
3. "Sistema Judicial. La indemnización la fija el juez sin perjuicio de peritos o cualquier clase de asesoramiento, y"
4. "Sistema de Control Complejo. Esta denominación comprende a todo sistema en que la indemnización es fijada por comisiones arbitrales especiales formadas por peritos árbitros."¹

En nuestro país la forma de determinar los parámetros de la indemnización o el valor del bien objeto de la expropiación se hace conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo de la fracción VI del Artículo 27 Constitucional el cual a la letra dice:

"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 éste valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con

¹ Acosta Romero, Miguel., Idem. P. 609,610.



posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”

Por lo que de lo anterior se desprende que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará únicamente en el valor fiscal que de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras y que de ninguna manera estará sujeto a libre albedrío de la autoridad, es decir la autoridad por su simple aseveración no puede fijar el monto de la indemnización sino que es necesario que lo fije conforme lo establece la Constitución y la Ley de Expropiación

En el mismo sentido la Ley de Expropiación en su artículo 10 establece que: “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.”

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

IV.4. CRITERIOS DE LA CORTE.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto de la indemnización emite diversos criterios entre los que podemos observar los siguientes:

Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Quinta Epoca, página 44

EXPROPIACION. CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE. Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, Constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario.

Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Quinta Epoca, página 45

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, página 751

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. La Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo 27 Constitucional, al emplear el vocablo mediante, en relación con los términos expropiación e indemnización, como el constituyente, quien al variar la redacción de este precepto de la Constitución de 1857 a la vigente, estableciendo que es condición de la legalidad y constitucionalidad de la medida expropiatoria el que se haga si se satisfacen los requisitos de utilidad pública que la motiva, por una parte, y por otra, el de que indemnice al afectado, pero sin concluir de los mismo que cuando tales

requisitos se han observado no se puede ocupar el bien expropiado, pues a lo sumo la acción del afectado debe encaminarse a que se cumpla con la indemnización ya acordada, dentro del plazo previsto en el decreto respectivo.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, página 2558.

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. Salvo cuando se trata de un interés nacional, el pago de la indemnización en caso de expropiación debe efectuarse dentro del plazo prudente y necesario para fijar su monto, pues el pago diferido es contrario al artículo 27 Constitucional.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, página 4451

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. De conformidad con el artículo 27 Constitucional, en los casos de expropiación, debe ordenarse el pago de la indemnización que corresponde al precio del bien expropiado, sin más demora que la indispensable para fijarlo conforme al valor fiscal que tenga asignado, y solamente el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular, con posterioridad a la fecha de asignación de ese valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, página 4353

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. Para cumplir con los requisitos legales en una expropiación que se haga por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es indispensable el ejercicio de funciones que sólo competan a la propia autoridad, porque es ella quien impone su facultad y ejecuta el hecho expropiatorio, para lo cual está obligada, Constitucionalmente, a cubrir de la manera que la misma Carta Magna determina, el importe de la indemnización señalada, sin que pueda desvincularse esa función, considerándola en parte como la de un sujeto de derecho y obligaciones y en otra como de autoridad, porque le faltaría la condición fundamental de la expropiación,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

consistente en hacer el pago del bien afectado; por tanto, el juicio de garantías es el indicado para el caso en que una autoridad se niegue a hacer el pago de la indemnización; puesto que el Amparo procede también contra la abstención de las autoridades de cumplir las obligaciones que la ley les impone.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.5. MEDIOS DE DEFENSA.

El particular cuenta con el Recurso de Revocación y con el Derecho de Reversión como medios de defensa que puede utilizar en su favor.

“El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dicto, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto”²

De lo anterior se desprende que los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que lesione los intereses de un particular;
2. Un plazo para la interposición del recurso;
3. La autoridad ante quien se interpone;
4. Los elementos de forma y fondo que deben integrar el recurso;
5. Un procedimiento;
6. El deber de la autoridad administrativa de emitir una resolución debidamente motivada y fundamentada.

En el mismo orden de ideas, debe entenderse por Revocación la decisión emitida por una autoridad administrativa dirigida a producir la extinción de un acto administrativo.

El recurso de revocación se interpone contra un acto que emana de una autoridad administrativa y que afecta la esfera jurídica de un individuo, la petición hecha en este sentido debe fundarse en la legalidad del acto mismo, esto es, manifestar que el mismo no cumple con las exigencias y presupuestos establecidos por la ley respectiva.

² Serra Rojas Andrés, Idem., P. 557.



La doctrina considera que la revocación puede ser promovida por el propio organismo emisor si tiene facultades para examinar sus actos, o bien por el Superior Jerárquico competente, en estos casos la revocación se denomina directa,; es indirecta y propiamente se conoce como el ejercicio del recurso de revocación, cuando se promueve por quien ha sido afectado en sus derechos, o por todo aquel que tenga un interés legítimo si la misma ley lo admite.

El órgano administrativo que conozca del recurso de revocación debe examinar y reconsiderar la emisión del acto impugnado y emitir una resolución debidamente motivada y fundada.

RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

En el artículo 5º de la Ley de Expropiación se determina en primer lugar, que deben ser los sujetos afectados por una expropiación, lo autorizados para la interposición del recurso de revocación, no contemplando la posibilidad de que se promueva de oficio, ya sea por la autoridad que realice el procedimiento de expropiación o por el Ejecutivo Federal; así mismo no se considera la posibilidad de que pueda interponerlo otra persona que tenga un interés legítimo como señala la doctrina.

En segundo lugar el término para la interposición del recurso, es de 15 días contados a partir de la notificación personal que se haga al afectado. No señala nada para el caso en que sea desconocido el domicilio del afectado, infiriéndose que es dentro de los 15 días siguientes, después de realizada la segunda publicación de la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la Federación. Necesario se hace que en estos casos se agregue en la ley la posibilidad de que se conceda un plazo mayor para la interposición del recurso tratándose de persona cuyo domicilio se desconoce.

La ley tampoco señala nada en cuanto al procedimiento que ha de seguirse en la tramitación de este recurso, por lo que es necesario señalar el procedimiento a que ha de ajustarse y establecer que la Autoridad Administrativa emitirá su resolución, la cual debe

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ser motivada y fundamentada, pero únicamente la Ley se limita a indicar que este medio de defensa deberá promoverse ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación.

Una vez interpuesto el Recurso de Revocación, la ocupación del bien expropiado sólo podrá llevarse a cabo hasta que dicho recurso sea resuelto, salvo que el mismo haya resuelto en sentido negativo para el sujeto afectado, en este caso se ocupará el bien inmediatamente.

EL DERECHO DE REVERSIÓN EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

La facultad del Estado de expropiar bienes de la propiedad privada no es absoluta, ya que su existencia esta condicionada al cumplimiento de varios supuestos indispensables para su completa legalidad.

Es necesaria la existencia de una causa de utilidad pública, de esto tenemos que al surgimiento de cualquier necesidad social, es al Estado a quien corresponde satisfacer dichas necesidades, pero sí se da el caso de que no cuente entre sus bienes con los necesarios para hacer frente al cumplimiento de las necesidades preexistentes o bien que no sean los adecuados para su cometido, entonces se vera forzado a hacer uso de bienes de propiedad privada, los cuales serán elegidos de forma tal que sean los estrictamente necesarios e indispensables para satisfacer los imperativos o necesidades preexistentes, esto mediante la entrega de la indemnización correspondiente para cada caso particular.

Tomando en cuenta que sí el expropiante en un término de cinco años no destine el bien afectado por una declaración de expropiación al fin que dio origen a la misma, constituye un atentado contra la Garantía que tutela el Derecho de Propiedad, desde el momento en que se cambia el sentido que justifica el ejercicio de la facultad expropiatoria del Estado, puesto que la causa esencial desaparece, no habiendo legitimidad para la subsistencia del acto. En dichas circunstancias, la declaratoria de utilidad pública establece el margen del ejercicio de las facultades del Estado en cuanto a la afectación del bien

expropiado, y si por cualquier motivo se ha cambiado el destino señalado, debe surgir para el gobernado un medio de defensa por el cual tenga intervención para recuperar su bien.

El medio de defensa del que se habla en el párrafo anterior es el Derecho de Reversión que viene a constituir un resguardo a la Garantía de la tutela del Derecho de Propiedad, en virtud de que la expropiación tiene como elemento primordial para su existencia una causa de utilidad pública, si esta varía no puede sostenerse el acto expropiatorio, por lo que el que fue propietario de los bienes afectados tiene el derecho a recuperarlos. Es por ello que se ha señalado que el ejercicio del Derecho de Reversión tiende a la recuperación de la propiedad.

La palabra Reversión, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua se define como: "La restitución de una cosa a su primer estado. Acción y efecto de revertir". También viene del latín Reversio-onis, que significa: "acción de desandar lo andado". Una definición general de reversión es: volver las cosas al estado anterior; y por último en el aspecto jurídico significa: "devolver un bien al propietario anterior".

En la doctrina se ha considerado al Derecho de Reversión también como Derecho de Retrocesión. Por el cual se entiende que el particular expropiado tiene como medio de defensa frente al Estado para lograr el respeto al Derecho de Propiedad, la reversión, puesto que el Estado tiene la obligación de aplicar el bien a la causa de utilidad pública señalada en el Decreto Expropiatorio Federal.

La institución de la reversión solo se ejercita hasta después de haber sido expropiado el bien, después de que el procedimiento respectivo se ha agotado, provocando la transferencia de la propiedad, y después de haberse hecho el pago de la indemnización al afectado.

La única norma contenida sobre reversión en la Ley de Expropiación es la que establece el artículo 9º de dicha ley, esto es insuficiente para la regulación de ésta institución puesto que no se establece un procedimiento preciso para el ejercicio,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tramitación y regulación del derecho que por ella misma se otorga a los particulares contra el Estado, el cual consiste en recuperar el bien por habersele entregado a un fin distinto del que origino el decreto expropiatorio, vulnerando de esta forma la garantía de propiedad privada.

La reversión constituye una garantía de carácter individual que protege el Derecho de Propiedad, impidiendo expropiaciones arbitrarias e imponiendo al Estado el deber de destinar los bienes expropiados a la causa de utilidad pública que él mismo ha determinado.

De lo contenido en el artículo 9º de la Ley de Expropiación se desprenden algunos presupuestos:

1. Que se haya afectado por causa de utilidad pública a través de un Decreto Expropiatorio un bien sujeto al régimen de propiedad privada.
2. Que una vez encontrándose el bien fuera del patrimonio particular no se le dio el destino previsto en la declaratoria de expropiación, de esto se desprende:
 - a) Que la Autoridad Administrativa considere aplicar el bien expropiado a obras distintas de la causa original;
 - b) Que el bien expropiado no sea utilizado durante cinco años;
 - c) Que el bien expropiado sea utilizado temporalmente y posteriormente se abandonen.

El ejercicio del Derecho de Reversión compete únicamente al sujeto que ha sufrido un menoscabo en su patrimonio, quien deberá ejercerlo ante la Autoridad Administrativa.

LEYES CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO QUINTO.
FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO FEDERAL.

V.1. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA “CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA” EN EL
PROCESO EXPROPIATORIO FEDERAL.

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

Cualquier expropiación podrá realizarse legalmente, únicamente cuando exista una causa de utilidad pública que haga necesario el sacrificio de los intereses particulares en función de la protección de los intereses públicos.

La causa final de la expropiación es la utilidad pública, puesto que el fin que justifica la potestad expropiatoria lo constituye la propia utilidad pública.

Por ello decimos que la utilidad pública constituye la plataforma fundamental sobre la que se sustenta el procedimiento expropiatorio federal.

La facultad de determinar las causas de utilidad pública, corresponde al Congreso, en materia Federal y a las legislaturas de los estados en cuestión local. Por ello se dice que determinar las causas de utilidad pública es una potestad discrecional, sin embargo dicha potestad no puede ejercerse de manera arbitraria o caprichosa, ya que se encuentra bajo la condición de satisfacer la necesidad colectiva preexistente.

La utilidad pública invocada en un caso concreto de expropiación debe ser concreta, específica, real y objetiva.

La utilidad pública invocada debe operar en la realidad, no es posible que la autoridad por simple aseveración invente una causa de utilidad pública, sino que ésta deberá encontrarse contenida dentro de las causas de utilidad pública previstas por la ley.

La procedencia y legitimidad de una expropiación depende en gran parte de que la causa de utilidad pública invocada se encuentre debidamente comprobada en el expediente expropiatorio correspondiente.

El expediente expropiatorio federal contendrá los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera para probar de manera fehaciente que el bien, objeto de la expropiación, es el indispensable para la satisfacción de la necesidad pública. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar el bien tampoco se demuestra la existencia de la utilidad pública.

Una vez integrado el expediente expropiatorio con todas las pruebas correspondientes para comprobar la plena existencia de la utilidad pública, corresponde al Presidente de la República hacer la declaratoria de expropiación mediante la publicación del Decreto expropiatorio federal, en el Diario Oficial de la Federación. Por medio de éste decreto, se dará a conocer cuáles son los bienes que serán expropiados y cuál es la causa que da origen a la expropiación.

En este punto se hace necesario precisar que en materia de expropiación no opera la garantía de audiencia, en virtud de que se trata de un acto unilateral del Estado, aunque ello definitivamente no implica una violación a las garantías individuales, puesto que así se contempla en la ley. Esta situación no deja en estado de indefensión al particular afectado por la expropiación, ya que cuenta con medios de defensa para poder impugnar.

La existencia de la utilidad pública debe ser demostrada por la autoridad administrativa, para ello son indispensables pruebas basadas en datos objetivos y ciertos y no en apreciaciones subjetivas y arbitrarias, es decir que no basta que la autoridad simplemente lo afirme sino que es indispensable que se rindan las pruebas suficientes que justifiquen la utilidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La utilidad pública como piedra angular de la expropiación necesita de dos condiciones: una es que exista una necesidad pública, y otra es que haya un objeto susceptible de satisfacer dicha necesidad, aunque la simple existencia del bien no es suficiente, sino que es indispensable que precisamente ese bien satisfaga la necesidad, extinguiéndola.

La invocación de una causa de utilidad pública tiene que estar demostrada en la situación concreta en que se pretende que opere, puesto que si no hay causa de utilidad pública, el acto expropiatorio sería un acto inconstitucional.

V.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA GARANTÍA DE INDEMNIZACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

La parte del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional que a la letra dice: “mediante indemnización”, a lo largo del tiempo ha provocado polémica acerca del momento preciso en que ha de hacerse efectivo el pago de la indemnización a los sujetos afectados por una expropiación.

El motivo de controversia y polémica es sobre el momento procesal en el que ha de realizarse el pago, ya que en ese párrafo del mismo artículo pero de la constitución de 1857 decía “previa indemnización”. Por esta razón algunos doctrinarios basándose en éste antecedente controvierten el momento del pago de la indemnización. Es decir que algunos han opinado que el pago ha de realizarse antes de que se lleve a cabo la expropiación, puesto que si la indemnización constituye una garantía para el sujeto expropiado no tiene por que hacerse después de consumada la expropiación.

Otro criterio es que la indemnización debe ser cubierta en su totalidad de manera simultánea a la realización del acto expropiatorio; y otros más señalan que incluso puede hacerse el pago hasta después de consumada la expropiación.

La postura que sostiene que el pago de la indemnización al afectado de una expropiación puede ser posterior, se sostiene en el argumento de que el hecho de que se cambió el texto de la Constitución de “previa” a “mediante”, es porque el legislador pensó en la posibilidad de que el pago pudiera realizarse después de consumado el acto expropiatorio.

Además cabe hacer mención que inclusive hay criterios de la corte que sostienen que el pago de la indemnización puede efectuarse hasta después del acto expropiatorio, puesto que mencionan que cuando el Estado expropie para satisfacer una necesidad social urgente y sus condiciones económicas no le permitan pagar de inmediato la indemnización, puede ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario.

TES CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta a La Ley de Expropiación, no es lo bastante clara respecto al tiempo en que ha de pagarse la indemnización, ya que en su Artículo 20 señala que la indemnización debe pagarse en un término de un año contado a partir de la declaratoria de expropiación, pero no especifica alguna sanción para el caso de que el pago llegara a tardarse más del tiempo establecido.

En el mismo orden de ideas se considera que el termino "previa indemnización", utilizado por la Constitución, no quiere decir que la indemnización deba ser cubierta con anterioridad al acto de toma de posesión del bien expropiado, ya que la palabra "mediante" es simplemente una forma de precisar que se condiciona la expropiación al pago del bien expropiado, es decir que a cambio del bien se paga cierta cantidad de dinero que compense al particular por la pérdida de su bien. Por tanto, debe entenderse que el pago de la indemnización constituye una contraprestación para el particular afectado.

La figura de la indemnización no constituye un precio, sino una compensación por la pérdida del bien y por el menoscabo en su Derecho de Propiedad, es decir, que no se considera un precio porque no se trata de una compraventa sino de un acto de autoridad del Estado.

Es el mismo Estado el que al determinar una expropiación cubrirá la indemnización a manera de compensación al particular que se vea afectado a raíz de dicho acto.

En el mismo orden de ideas la indemnización, entonces es la reparación o resarcimiento del daño, la pérdida o menoscabo que se ha causado en el patrimonio del particular afectado, misma que se le cubrirá mediante una suma de dinero que el Estado cubrirá.

El monto de la compensación que se otorgue al particular por la afectación que sufrió en su patrimonio a raíz del acto expropiatorio, deberá fijarse, según la propia Ley Reglamentaria, atendiendo al valor comercial y en el caso de bienes inmuebles atendiendo el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por último, la indemnización es el segundo requisito expresado en el artículo 27 Constitucional y al mismo tiempo constituye también una garantía con la que cuentan los particulares frente al Estado para proteger su propiedad, porque les asegura, de alguna manera, que no serán afectados en su patrimonio, sin que reciban la suma correspondiente, la cual debe ser hecha en tal forma, que repare todos los daños y perjuicios que por causa del acto expropiatorio se causen en su patrimonio.

Se considera a la indemnización como una garantía a la propiedad, puesto que como ya se dijo consiste en otorgar al particular afectado por una expropiación una determinada suma de dinero suficiente para cubrir el valor de la propiedad ocupada y con ello resarcir los daños causados.

CON
FALLA DE ORIGEN

V.3. ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL DECRETO EXPROPIATORIO.

En el caso del procedimiento expropiatorio federal, el decreto expropiatorio federal será emitido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le otorga la propia Constitución en su artículo 89, y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El decreto es una figura administrativa que tiene tres distintas conceptualizaciones, como decreto administrativo, como decreto-ley y como decreto judicial. Es importante que se perciba la diferencia entre estos tres tipos de decreto para evitar que sean confundidos entre ellos mismos.

El Decreto Administrativo, es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas e individuales.

El Decreto-Ley es una norma del Poder Ejecutivo, con fuerza y proyección equivalente a la Ley, ya que la Constitución le otorga la facultad de legislar en determinadas materias, sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo.

El Decreto Judicial, es una simple determinación de trámite que se dicta en un proceso (conforme a la teoría civilista).

Atendiendo a las características mencionadas con antelación, podemos decir que el decreto expropiatorio federal es un Decreto Ley emitido por el Presidente de la República, en su carácter de representante del Ejecutivo Federal, en virtud de que es el propio Ejecutivo el que mediante la declaratoria de expropiación da a conocer qué bienes serán expropiados y cuál es la causa de utilidad pública que da origen a dicha expropiación.

Conforme a lo establecido en la Ley de Expropiación el Ejecutivo Federal, será el encargado de emitir la declaratoria de expropiación, dándole la formalidad correspondiente mediante el Decreto de Expropiación Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es de vital importancia que ese decreto expropiatorio se publique en el Diario Oficial de la Federación, para efecto de que mediante él, no sólo se de a conocer qué bienes serán expropiados y cual es la causa que da origen a la expropiación, sino que también se notifique a los particulares propietarios de dichos bienes, para que hagan lo que a su derecho convenga, ya que no es sino hasta ese momento que ellos se enteran de que sus bienes serán expropiados, puesto que como ya se dijo, en materia de expropiación el particular no cuenta con la Garantía de Audiencia.

La parte medular de toda expropiación federal y la cual le va a dar legitimidad a dicha expropiación, es la motivación y la fundamentación del Decreto Expropiatorio Federal.

La motivación y fundamentación del Decreto Expropiatorio Federal, se materializan mediante el Expediente Expropiatorio Federal, el cual contendrá los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera para probar de manera fehaciente que el bien objeto de la expropiación, es el indispensable para la satisfacción de la necesidad pública. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar el bien tampoco se demuestra la existencia de la utilidad pública.

Como ya se dijo con antelación la motivación y fundamentación del decreto expropiatorio federal son dos requisitos esenciales para que la expropiación sea completamente legítima, considerando que el motivar un Acto Administrativo, como lo es la expropiación, consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto. Es decir que la motivación es la adecuación del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado.

Y respecto a la fundamentación del decreto, se considera que fundamentar un Acto Administrativo implica la obligación de indicar cuáles leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso concreto, es decir cuales de ellos son los que justifican su emisión, por lo que es necesario que los preceptos jurídicos que han sido invocados se refieran a la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

competencia del órgano, a las facultades del servidor público y desde luego, al contenido del acto, en este caso del acto expropiatorio federal.

La necesidad de que el Ejecutivo Federal funde y motive el decreto expropiatorio federal esta reconocida aparte del artículo 16 Constitucional, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CAUSAS Y EFECTOS PROVENIENTES DEL PROCESO EXPROPIATORIO RESPECTO A LOS SUJETOS PARTICIPANTES DENTRO DEL MISMO

Como ya se indicó en párrafos anteriores los sujetos que forman parte de todo Procedimiento Expropiatorio Federal son: Sujeto Expropiante, Sujeto Expropiado y el Beneficiario.

El sujeto expropiante siempre es el Estado, que se manifiesta a través de la Federación, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal. En el caso particular de la expropiación federal, será el Ejecutivo Federal.

El sujeto Expropiado, es aquel que se ve directamente afectado en su propiedad, por el acto expropiatorio federal, es decir es el propietario del bien objeto de la expropiación. Este sujeto puede ser una persona física o moral, puede ser un capaz o un incapaz e incluso puede ser alguien, de quien se desconozca su domicilio particular.

El Beneficiario, este sujeto puede o no existir de manera individual, ya que algunos criterios sostienen que no consideran que exista un sujeto beneficiario ya que dicho sujeto puede ser la propia Federación, los Estados, Municipios, el Distrito Federal, una empresa de participación estatal o incluso particulares a quienes se les haya otorgado alguna concesión.

Tomando en consideración lo anterior podemos decir que el sujeto que va a sufrir en su patrimonio la expropiación puede ser una persona física o moral, pero siempre serán sujetos determinados, ya que no es posible hacer una declaración impersonal sino que tiene que ser individualizada y determinada.

En el caso de la expropiación los sujetos expropiados son los que resultan afectados, de manera directa, por un decreto expropiatorio federal, representan un papel secundario dentro del procedimiento, ya que se encuentran en una situación inferior, de subordinación

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

con el Estado, que actúa llevando siempre el papel activo dentro de dicho procedimiento expropiatorio, en cambio el sujeto expropiante, que actúa en nombre del Estado y de la utilidad pública invocada juega siempre el papel principal dentro de dicho procedimiento.

En forma contraria al sujeto expropiante, el sujeto expropiado actúa siempre en forma defensiva, puesto que su voluntad no es atendida, y como es señalado no es conforme a derecho otorgarle la garantía de audiencia.

El sujeto expropiado, es entonces el que va a sufrir las consecuencias del acto expropiatorio, primeramente porque se vera privado de su Derecho de Propiedad, sufriendo así una lesión en su esfera jurídica.

Otra afectación que puede llegar a sufrir el sujeto expropiado, es que la indemnización que se le otorgue, por la afectación que sufrirá en sus bienes, llegue a ser insuficiente para resarcir el daño que se le esta causando, y así se provoque un desequilibrio entre su situación económica anterior y la posterior a la expropiación.

Siguiendo con la idea de la indemnización, también podría darse el caso de que el Estado se declare insolvente para poder cubrir el monto de la misma, por encontrarse en una situación de extrema emergencia y así el sujeto expropiado no tenga posibilidad de cobrarla.

Por último se considera que el término que da la Ley de Expropiación de 5 años para poder ejercitar el Derecho de Reversión es un término excesivo y que si el bien no es ocupado por la causa de utilidad pública por la que se expropio, el sujeto expropiado se vería afectado por lo que pudo haber dejado de percibir, con su bien durante ese tiempo.

Por último se hace la observación que ni el Estado, como sujeto expropiante, ni el Beneficiario, se verán afectados en modo alguno por el acto expropiatorio federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Toda expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

SEGUNDA.- La expropiación federal es un procedimiento administrativo mediante el cual el Estado unilateralmente impone al particular la transferencia de la propiedad de un determinado bien para satisfacer una necesidad preexistente, compensándolo con una indemnización.

TERCERA.- Toda expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento de dos condiciones: primero que haya una necesidad pública, y segundo que el bien objeto de la expropiación sea susceptible de satisfacer esa necesidad extinguiéndola.

CUARTA.- Como acto unilateral del Estado, el Ejecutivo Federal será el órgano encargado de hacer la declaratoria correspondiente mediante el decreto expropiatorio.

QUINTA.- La declaratoria de utilidad pública no debe hacerse por simple aseveración de la autoridad expropiante, sino que ésta autoridad tiene la obligación de demostrar que la causa de utilidad pública es legítima.

SEXTA.- El Decreto Expropiatorio Federal debe estar debidamente fundado y motivado.

SEPTIMA.- La fundamentación y motivación del Decreto se materializará mediante la tramitación del Expediente Expropiatorio Federal.

OCTAVA.- Es al Poder Legislativo a quien corresponde determinar las causas de utilidad pública, que legitimen los actos expropiatorios, mediante una Ley que será emitida por éste poder.

NOVENA.- La declaratoria de expropiación corresponde al Ejecutivo Federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DECIMA.- El momento procesal oportuno para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, al caso concreto del que se trate, será antes, durante o incluso después del acto expropiatorio federal.

DECIMO PRIMERA.- Pero para evitar diversidad de criterios respecto al momento del pago de la indemnización, la vigente Ley de Expropiación debe estipular específicamente, en su articulado, el momento preciso del pago de la indemnización.

DECIMO SEGUNDA.- Para el caso indebido de que el monto de la indemnización no sea pagado, la vigente Ley de Expropiación debe contemplar una sanción para el Estado, por no efectuar oportunamente el pago.

DECIMO TERCERA.- La ley tampoco señala nada para el caso de que el domicilio del sujeto expropiado sea desconocido, únicamente se limita a decir que es dentro de los 15 días siguientes, después de realizada la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que se propone que la ley conceda un plazo mayor para la interposición del recurso tratándose de personas cuyo domicilio se desconoce.

DECIMO CUARTA.- Debe reformarse la vigente Ley de Expropiación, en cuanto a que debe contener un capítulo especial para el Procedimiento Expropiatorio Federal, en vista de que la ley no contiene de manera concreta y específica la tramitación que ha de seguir dicho procedimiento.

DECIMO QUINTA.- Dentro del Procedimiento Expropiatorio Federal, de manera excepcional, no es necesaria la Garantía de Audiencia para el sujeto expropiado, esto porque se entiende que la expropiación se lleva a cabo por una causa urgente de utilidad pública y si se otorgará la garantía de audiencia al afectado, en el tiempo que se tardaría el desarrollo del procedimiento, la necesidad pública se volvería nugatoria.

DECIMO SEXTA.- La Nacionalización es una figura que en la actualidad sólo tiene una referencia tanto histórica como doctrinaria, puesto que hoy en día no tiene fundamento legal alguno.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2002.
2. Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa, México, 2001.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 2001.
4. Castrejón Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano, Tomo I, Cárdenas Editores, México, 2001.
5. Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editores, México, 2001.
6. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000.
7. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, México, 1998.
8. Fernández Ruiz, Jorge, Panorama del Derecho Administrativo, Editorial McGraw-Hill, México, 1999.
9. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000.
10. Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000.
11. González Pérez, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México, 1999.
12. Gordillo A., Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1998.
13. María Díez, Manuel, Derecho Administrativo V, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1999.
14. Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 2002.
15. Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
16. Nava Negrete, Alfonso, El Procedimiento Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1999.
17. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

18. Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1999.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Expropiación.
3. Ley General de Bienes Nacionales.
4. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
5. IUS 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**