

40721
290



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGÓN"**

**LA NECESIDAD DE ADICIONAR AL ARTÍCULO
TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACIÓN, LA
INTEGRACIÓN DETALLADA DEL EXPEDIENTE DE
EXPROPIACIÓN PARA LA EFICACIA DE LA GARANTÍA
DE AUDIENCIA DE LOS AFECTADOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JULIO MATEOS BECERRIL**

ASESOR: LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA

MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2083.

I



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACION

DISCONTINUA

A mi Madre,
Con su gran nobleza, me a dado mucho
sin esperar recibir nada a cambio.

A mi Padre,
Por ser un ejemplo de superación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Sandra Ivon,
Emilio Tonatiuh y
Aidé Penélope con todo mi amor.

A mis hermanas Elvira y Olga
Por empujarme al mar del conocimiento practico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A él licenciado
Armando Rosas Aguilera
Por los conocimientos compartidos.

A Leonardo,
Lily,
Julieta,
Andrés y
Noemí.

Por la incomparable paciencia y cariño que me han brindado.

A Lidia, Cinthya, Adriana,
Mario, José Luis, al otro José Luis, Jesús y CIA.
Por compartir el viaje del aprendizaje.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por la formación profesional, que la mayoría
anhela y que no todos alcanzamos.

GRACIAS.

INDICE

LA NECESIDAD DE ADICIONAR AL ARTICULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACIÓN, LA INTEGRACIÓN DETALLADA DEL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN PARA LA EFICACIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS AFECTADOS

	Pág.
INTRODUCCIÓN	IX
CAPITULO PRIMERO. PANORAMA GENERAL DE LA EXPROPIACIÓN	
1.1 ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN	1
1.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA EXPROPIACIÓN	10
1.3 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN	14
1.4 CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA	18
1.5 CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN	24
CAPITULO SEGUNDO. REQUISITOS CONSTITUCIONALES EN LA EXPROPIACIÓN.	
2.1 LA POTESTAD DE IMPERIO	25
2.2 COMPETENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN	30

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3	PRINCIPIO DE LEGALIDAD	34
2.4	GARANTÍA DE LEGALIDAD JURÍDICA O GARANTÍA DE AUDIENCIA	38

CAPITULO TERCERO. MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LOS ACTOS DE EXPROPIACIÓN

3.1	NULIDAD O ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	44
3.2	INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	51
3.3	INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	54
3.4	EL RECURSO DE REVOCACIÓN, COMO RECURSO ADMINISTRATIVO	58
3.5	EL JUICIO DE GARANTÍAS	61
3.6	EL RECURSO DE REVERSIÓN	70

CAPITULO CUARTO. LA ADECUADA INTREGACIÓN DEL EXPEDIENTE DEL EXPROPIACIÓN

4.1	CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA EN DIVERSAS LEYES	73
4.2	LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACION Y OTRAS LEYES LOCALES ANÁLOGAS	79
4.3	TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE LA EXPROPIACIÓN	94
4.4	PUBLICACIÓN DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN	95

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5	NOTIFICACIÓN DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN AL AFECTADO	97
4.6	PROPUESTA DE INTEGRACIÓN PREVIA Y ADECUADA DEL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN	100
4.7	VENTAJAS	105
	CONCLUSIONES	107
	BIBLIOGRAFÍA	111
	LEYES CONSULTADAS	113

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, esta enfocado a la problemática que se presenta por la negligencia de las autoridades administrativas al emitir un decreto de expropiación, sin antes saber como se debe aplicar correctamente la legislación de la materia y en concreto a lo que se refiere al expediente de expropiación, que es obligación de la autoridad administrativa integrarlo correctamente.

Para la debida integración del expediente de expropiación, es necesario interpretar a fondo lo que expresa el artículo tercero de la Ley Federal de Expropiación al manifestar los requisitos que se deben cumplir para la publicación del decreto en mención, como antepenúltima fase del acto administrativo de expropiación; pues como es bien conocido, muchas expropiaciones que se han realizado al "aventón" o al "ahí se va" y no han progresado, porque el gobemado tiene la opción de interponer los recursos administrativos contra la expropiación; recursos que son concedidos como garantía de audiencia, aunado a la negligente o a veces nula integración del expediente de expropiación respectivo.

Para muestra, es necesario hacer mención de los hechos sucedidos en el Estado de México, en San Salvador Atenco; lugar en el que el Gobierno Federal tenia un ambicioso proyecto del aeropuerto internacional, alterno a la Ciudad de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México y del cual se publicó como lo marca la ley el respectivo decreto de expropiación, pero que por no estar bien fundamentado, ni tener los datos técnicos, ni el proyecto que beneficiaría a la colectividad, los mismos pobladores de esta entidad lo echaron abajo; cabe hacer mención que este movimiento fue un tanto político, pero la autoridad administrativo fue negligente al pretender pagar a \$7.00 (SIETE PESOS 00/100 M. N.) el metro cuadrado de tierra expropiada, cuestión que causo descontento e indignidad ante los pobladores, mismos que procedieron de una manera política a echar abajo dicho decreto de expropiación.

En este mismo orden de ideas y con los terremotos de 1985, muchos predios de la ciudad de México fueron expropiados ilegalmente, además de no contar con el famoso expediente de expropiación; expediente en el que se tienen que acreditar la causa de utilidad publica para el fin con que se expropió y que aun así, hasta la fecha siguen expropiados.

Estos inmuebles, que la autoridad administrativa no ha ocupado y que sin embargo tienen mas de quince años de que fueron expropiados, siguen siendo ocupados por sus antiguos propietarios, quienes se ven imposibilitados para incluirlos en su testamento, vender o donarlos, aunado a que en ningún momento del tramite de expropiación se les entrego la indemnización correspondiente como lo estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es por ello, la necesidad de adicionar al artículo tercero de la Ley Federal de Expropiación, la adecuada integración del respectivo expediente de expropiación, en el que la autoridad administrativa señale como partes integrantes de dicho expediente el proyecto general, estudios técnicos y periciales, así como las maquetas del proyecto de utilidad pública y de esta forma persuadir al gobernado para que no interponga los recursos administrativos que le otorga la ley, agilizando el procedimiento de expropiación.

Cabe hacer mención, que si se logra persuadir al gobernado para que acepte la expropiación tal cual, este se ve imposibilitado para interponer cualquier recurso en contra del decreto de expropiación; recursos que de una manera causan gastos, tanto par el gobernado, así como para la autoridad administrativa de la que se trate y el retraso de la obra a ejecutar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO PRIMERO

PANORAMA GENERAL DE LA EXPROPIACIÓN

1.1 ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION

Como sabemos, el Estado para adquirir bienes inmuebles lo hace de diferentes formas o medios, tales como donaciones, las herencias, la compra, etc., también adquiere bienes de manera forzada, aún en contra de la voluntad de los particulares y por causas de utilidad pública, como lo es la expropiación.

Esta figura jurídica data en la Biblia, antiguo testamento en el libro 1° de Samuel, entre los derechos del rey se dice: "Asimismo, tomaré vuestra tierras, vuestras viñas y vuestros olivares y los daré a sus siervos." En el libro 2° de Samuel, el rey requiere la propiedad de los particulares, para levantar un altar a dios, con el objeto de que use la plaga o mortandad en el pueblo, pero aclara que tal entrega de la propiedad, será mediante pago de precio, porque no ofreceré a Jehová mi Dios holocausto por nada".¹

De la misma manera, en la Antigua Roma encontramos un precedente que hace mención a la expropiación, en el Digesto, Libro III, título V, ley XIII, párrafo

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, 2° curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1989

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I de la siguiente forma: "Si consta que en tu campo hay canteras, nadie, que no tiene derecho para hacer esto, puede extraer piedras contra tu voluntad, con título ni privado ni público, a no ser que en aquellas haya esta costumbre, para que si alguien quisiera extraer piedras de ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ello al dueño el tributo acostumbrado, de suerte que ni se entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni al dueño, con derecho de quitarle la propiedad de la cosa".²

En época de la colonia y a la llegada de los Españoles, estos introdujeron o mejor dicho implantaron costumbres, religión y de cierta forma supuestos jurídicos; así la doctrina de la expropiación concebida por la escuela de Bolonia fue recogida en Las Siete Partidas publicadas bajo el reinado de Alfonso X el sabio, y que debe su nombre al número de libros que la componen de tal manera que en la ley 2ª, título 1º de la Partida segunda establece entre otras cosas: "Otrosí decimos, que cuando el Emperador quisiese tomar heredamiento o alguna otra cosa a algunos, para si o para darta a otros; como quiera que él sea el señor de todos los del imperio para ampararlos de fuerza, o para mantenerlos en justicia, con todo eso non puede él tomar a ninguno lo suyo sin su placer, si non ficiese tal cosa, porque lo debiese perder según la ley. Y si por ventura gelo oviese a tomar por razón que el emperador oviese menester de .facer alguna cosa en ello que se tomase a

² VILLERS M. G. Monografía del artículo 27 Constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

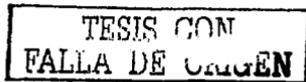
procomunal de la tierra, tenuto es por derecho de dar ante buen cambio de vala tanto o más de guisa que el finque pagado a bien vista de omes buenos³.

Así mismo, en la Ley 31, título 18, partida 3ª, menciona: "Contra derecho natural non deue dar privilegio nin carta emperador nin rey, ni otro señor. E si la diera non deue valer e contra derecho natural sería, si diese por privilejo las cosas de un ome a otro, non auiendo fecho cosa, porque las deuese perder aquel cuyas eran. Fueras ende si el rey los ouiese menester por facer dellas, o en ellas alguna lauor o alguna cosa, que fuese a procomunal del reino, así como si fuese alguna heredad en que ouiesen a facer castiilo o torre o puente o alguna otra cosa semejante destas que tornase a pro, o amparamiento de todos o de algùn lugar señaladamente. Pero esto deuen facer en una destas dos maneras: dándole cambio por ello primeramente, comprehendogelo según que valiere".⁴

En nuestro México independiente, con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824; ya aparece la figura jurídica semejante a la expropiación pero aún, sin este nombre bien definido, de la siguiente manera:

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op Cit

⁴ Idem



Artículo 112 fracción III: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbarle en la posesión uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".

De la Constitución Federal de 1824 y en especial del artículo anterior, se pueden observar características muy importantes para que se lleve a efecto la ocupación, privación o turbación de la posesión y que son: **Conocida utilidad general, la previa aprobación del Senado y en sus recesos de este último, el Consejo de gobierno así como el criterio de buenos hombres.**

Es importante hacer notar, que a pesar de que la Constitución de 1824 fue la primera para el México independiente, ya se tenía una idea de lo que era la expropiación, no propiamente como la conocemos hoy en día, pero con muchas de las características actuales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el año de 1836, cuando se publica la primera Ley Constitucional, en el artículo 2° fracción III de dicho ordenamiento, señalaba:

“Son derechos del mexicano: III.- No poder ser privado de su propiedad ni el libre uso y aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando el objeto de utilidad pública exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuera calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos; y del dueño, sea corporación eclesíástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes y el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo”.

En este artículo, ya no se mencionan las personas ajenas para la calificación sobre la utilidad pública, dejando esta facultad exclusiva para el presidente y sus cuatro ministros en la capital; además por el gobierno y junta departamental ó de los departamentos y el dueño. Otro punto de perfeccionamiento

en este artículo lo es la indemnización correspondiente, que en este caso será a juicio de peritos, nombrados por el afectado y por el presidente o autoridad correspondiente; y en el caso de que los peritos no fueran acordes en el precio de la propiedad, se nombrará un tercer perito en discordia de acuerdo con las leyes vigentes en esa época.

Cabe mencionar como punto de suma importancia, que el afectado podrá reclamar la calificación de utilidad pública, ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, en el departamento correspondiente o ante el Superior Tribunal, teniendo como efecto jurídico la suspensión de la ejecución, hasta en tanto no se dicte el fallo de dicho reclamo.

Es importante señalar que en los artículos de las Constituciones anteriores, todavía no se utilizaba el término de expropiación propiamente dicho, únicamente se hablaba de ocupación, privación, turbación de la posesión, etc., pero en cambio ya existían los vocablos de utilidad pública e indemnización como requisitos de dicha ocupación, privación o turbación de la posesión.

De lo anterior, se desprende que aunque no estaban bien delimitados los medios de impugnación, ya existían estos para beneficio del afectado, es decir, el

TESIS CON
FALLA DE URGEN

gobernado ya contaba con una forma para defenderse de un acto que a juicio de él, estimaba que atropellaba sus derechos y que podía atacarlos en audiencia.

Es hasta el año de 1857, cuando se publica la Constitución del mismo año, en donde aparece por primera vez en nuestra Carta Magna la expresión o vocablo "expropiación" y en su artículo 27 que disponía:

"La propiedad de las personas no pueden ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

Este artículo, ya nos remite a una ley que regula con detenimiento la expropiación; y respecto a esto el Código Civil para el Distrito Federal y territorios de Baja California y Tepic de 1884, al definir la propiedad marcaba en su artículo 729 lo siguiente:

"La propiedad es el derecho de gozar y disponer una cosa, sin más limitaciones que las que fijen las leyes"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y el artículo,

730.- “La propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.

Posteriormente se dictaron leyes de expropiación tales como:

Ley de 31 de Mayo de 1833, que autorizó al ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de Septiembre de 1880, a la compañía constructora nacional, para la construcción de un ferrocarril de México al Océano Pacífico, y del Océano Pacífico a la frontera norte; y,

Ley del 3 de Julio de 1901, que adiciona a la anterior y la del 3 de Noviembre de 1905, autorizando para decretar y llevar a cabo la expropiación de agua potable y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales.⁵

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1965, pag. 139

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Siguiendo este orden de ideas y con el paso de los años, se publica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de Febrero de 1917, la cual ha sido reformada en varias ocasiones pero que sigue vigente y que en ésta se encuentra la base y fundamento de la expropiación; tal y como lo establece su artículo 27 párrafo 2º y fracción VI, 2ª parte que al respecto dice:

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

y fracción VI, 2ª parte

"...las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán en 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";

Regulando esta figura jurídica la Ley Federal de Expropiación, expedida por el H. Congreso de la Unión y publicada el 25 de Noviembre de 1936 en el Diario Oficial de la Federación; misma que analizaremos en otro apartado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA EXPROPIACION.

La Constitución, es el ordenamiento fundamental y supremo en el que se encuentran establecidos los fines primordiales del Estado y en la misma, se mencionan las normas básicas a las que debe de ajustarse su poder público de Imperio para realizarlos. Por lo que el poder público se traduce básicamente en las funciones Legislativa, Administrativa y Judicial, que por su naturaleza jurídica tienden a la realización de fines específicos.

Así, todo ordenamiento Constitucional tiene objetivos primordiales o específicos, para cumplir con el fin para el cual fue creado.

Debe quedar claro que: "La finalidad del Estado consiste en los múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualesquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

mayoritarios, las soluciones a los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían mencionarse prolijamente".⁶

El Estado como protector del interés general, debe satisfacer las necesidades colectivas que el interés público le solicite; estas necesidades pueden ser la construcción de un Hospital, una escuela, una carretera, un edificio para oficinas de gobierno, un mercado, etc.,

Es en este momento, cuando se ponen en práctica las facultades que otorga la Constitución al declarar en su artículo 27 que:

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

Esta imposición se debe realizar a través de las leyes que elabore el Congreso de la Unión únicamente en materia federal; toda vez que como nuestra Carta Magna ha sufrido en sus últimos años varias reformas; la autoridad facultada para legislar en el Distrito Federal, es la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal

⁶ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrua, México 1969, pag 267



tal y como se menciona en los artículos transitorios de nuestra Carta Magna, en los cuales se reforman varios artículos de la Constitución. Cabe mencionar que la imposición de modalidades a la propiedad privada no pertenece al Ejecutivo Federal, ya que la privación total o parcial, o la afectación de dicha propiedad sólo puede autorizarse por las leyes en sentido formal y material, es decir, por normas abstractas, generales e impersonales provenientes del Órgano Legislativo.

El Congreso de la Unión, es un organismo bicameral en el que se deposita el Poder Legislativo Federal, o sea, la función de Imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material; y aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia Constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos que se clasifican en: Politico-Administrativas y Político-Jurisdiccionales. Así, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: Político-Jurisdiccionales, Político-administrativas y legislativas, ejercitables por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos que se traducen en: leyes, decretos y los fallos.

El Congreso General opera como Legislatura Federal, es decir, legisla para toda la República; esta competencia legislativa se deriva del artículo 124 de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley Suprema y únicamente puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución en su artículo 73.

El campo competencial legislativo del Congreso de la Unión, no se agota con lo señalado por el artículo 73 de nuestra máxima ley, pues dicho ordenamiento otorga otras facultades para expedir leyes incluidas en preceptos de la misma; asimismo, nuestra ley Fundamental delega facultades legislativas a las entidades federativas para expedir leyes de asuntos internos, sin que estas leyes rebasen el ámbito federal, pues como sabemos; las leyes locales no pueden tener mayor jerarquía que la propia Constitución.

La expropiación, es susceptible de legislarse por el Congreso de la Unión en su carácter de Órgano Legislativo Federal, y por otra parte esta misma atribución se les concede a las legislaturas de los Estados y a los municipios; ya que la misma Constitución les delega esta competencia para determinar los casos "en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada" y es precisamente en el artículo 27, párrafo segundo y fracción VI, primero y segundo párrafo, de donde surge la facultad de legislar en materia de expropiación, que por un lado ejercita el Congreso General en todo el territorio Nacional y por otra parte los Estados, o los municipios, correspondiendo a la autoridad Administrativa hacer la declaración correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN

"Conforme al diccionario de la Lengua Española "expropiar, tr. Desposeer de una cosa a un propietario dándole en cambio una indemnización, por motivos de utilidad pública".⁷

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

Clemente de Diego escribe que si apropiación (en latín *appropriato* de *ad* y *propriato*), significa el acto de apoderarse de una cosa, de aprehenderla, de entrar en conexión y contacto con ella, estableciendo la relación de la propiedad, que, al ser disciplinada por el derecho objetivo, se desdobra en facultades y atribuciones de goce y disposición para el titular; para el dueño y en deberes de abstención y respeto para los demás, expropiación (De las latinas *ex*, fuera y *propriato*) significa la extinción de esa relación, la decadencia de ese poder y anulación de esas facultades y atribuciones. Apropiación es ocupación y toma de posesión con el alcance en su caso de adquisición del dominio; expropiación es desposesión, pérdida, privación o extinción del dominio".⁸

⁷ Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 18a edición, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 318

⁸ Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo IX, España, Barcelona, Editorial Francisco Serr, S.A., 1985, p. 321

Por su parte el tratadista Miguel Acosta Romero, define la expropiación de la siguiente manera: "La expropiación por causa de utilidad pública es un acto del 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".⁹

En cuanto a esta definición, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "La expropiación es un procedimiento administrativo del derecho público, en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".¹⁰

Gabino Fraga menciona, "La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad."¹¹

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit pag. 432

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo tomo II, Editorial Porrúa, México, 1985.

¹¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, edición 3a, México, 1989.

Otro autor como Genaro Góngora propone la siguiente definición:
Expropiación: Es un acto del derecho público que impone unilateralmente al particular, persona física o jurídica colectiva. La transferencia de la propiedad de determinados bienes, para la satisfacción de los fines del Estado, por causa de utilidad pública y mediante indemnización."¹²

Ahora bien, nuestra máxima ley regula -como ya vimos en el apartado anterior-, a la expropiación en el artículo 27, párrafo segundo en los siguientes términos:

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Y en su fracción sexta, nos indica cuales autoridades pueden determinar las causas de utilidad pública; así como las autoridades que pueden hacer la declaratoria correspondiente.

¹² GONGORA P. Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Editorial Porrúa, edición 3ª, México, 1987.

Debemos considerar, que si la expropiación sólo se puede llevar a efecto por "causa de Utilidad Pública y previa indemnización"; y que la autoridad administrativa es la que esta facultada para dicha labor, entonces haremos responsables a la administración pública como el protector del interés general.

De las definiciones antes mencionadas, destacan varios puntos que tienen en común las mismas y que son:

- a) Que exista una causa de utilidad pública,
- b) Que se indemnice al particular,
- c) Que sea un acto unilateral,
- d) Que exista una autoridad administrativa y
- e) Que se lleve un procedimiento.

Una vez establecidos los puntos que tienen en común las definiciones anteriores respecto de la expropiación, desde mi punto de vista el concepto de expropiación quedaría de la siguiente manera: "Expropiación, es el procedimiento de la autoridad administrativa, por medio del cual el Estado en forma unilateral y por causas de utilidad pública, impone al gobernado la transferencia de la propiedad de determinados bienes, compensando dicha transferencia mediante justa indemnización".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe mencionar, que doctrinalmente los autores no se han puesto de acuerdo para dar un concepto único de la expropiación, aunque en las definiciones que dan los autores diversos, se puede apreciar que tienen las mismas características y que tales descripciones son semejantes, de las cuales nos hay discrepancia una con otras.

1.4 CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA.

En México, por disposición Constitucional es competencia exclusiva del Poder Legislativo, ya sea Federal o Local, determinar la causa de Utilidad Pública (Artículo 27 fracción VI, párrafo segundo), pero quien se encarga de ejecutar materialmente la expropiación, es la autoridad administrativa, quien además hace la declaratoria correspondiente.

Dentro de los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para hacer efectiva la expropiación, el artículo 27 párrafo segundo señala:

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para comprender la finalidad de la expropiación, debemos desglosar el trascrito en su correcta acepción y así tenemos:

"Utilidad, (latín utilitas). Calidad de útil. Significa provecho material, beneficio de cualquier índole. Conveniencia, bienestar".¹³

Diccionario de Derecho Usual: "Utilidad pública todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado, o, con mayor amplitud para la humanidad en su conjunto".¹⁴

La causa de utilidad pública, se traduce en el beneficio que aportará a la sociedad dicha expropiación, dicho de otra manera "la causa de utilidad pública necesariamente beneficia a la colectividad" y si por el contrario esta expropiación carece de beneficio a la colectividad, estamos frente a una expropiación inconstitucional.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 1º de la ley de Expropiación de fecha 25 de noviembre de 1936, se consideran causas de utilidad pública las siguientes:

¹³ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española 19ª edición, Madrid, España, 1970.

¹⁴ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, 4ª edición, Buenos Aires, 1962, Tomo I, pág. 282

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinada a prestar servicio en beneficio colectivo;

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

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

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

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

XI.- La creación o mejoramiento de los centros de población y de sus propias Fuentes de vida, y

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

"Para José Canesi, es evidente que existe causa de utilidad pública cuando el Estado realiza un ensayo social de la calidad creadora más integrada,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que responde a una necesidad de eficiencia colectiva y la solidaridad del grupo, ajeno al cálculo puramente financiero y de valor moral."¹⁵

"Según María Díez, utilidad pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción de un bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual, inspirada en la doctrina social de la iglesia."¹⁶

"El doctor Gabino Fraga señala que en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones de cumplir, por las razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; de acuerdo con este criterio, siempre que la afectación de un bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado, se estará en presencia de dicho principio."¹⁷

De las anteriores definiciones sobre utilidad pública, estos tienen en común la satisfacción de una necesidad colectiva propia de un grupo social y en todo caso de un municipio o Estado de nuestro país.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. Pág. 438.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibid.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, para que se interprete correctamente el concepto de expropiación, se debe estar frente a un inmueble que es propiedad de un particular, es decir, que dicho bien no sea un bien a nacional, porque no es posible expropiar bienes del dominio público, así como tampoco se podrá expropiar el dinero, sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero.

Cabe hacer mención, que la expropiación no sólo se da en los bienes inmuebles, porque el artículo 27 constitucional no sólo regula la propiedad territorial, también regula la propiedad en general, ya sean bienes muebles, inmuebles o derechos.

Desde mi punto de vista, el concepto de utilidad pública será de la siguiente manera:

Utilidad Pública – Concepto

“Comprende todas las cosas (bienes muebles e inmuebles o derechos etc.) con que se procura la satisfacción de una necesidad colectiva a favor del bien común, atendiendo a las circunstancias de modo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales”.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.5 CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN

La indemnización, como requisito esencial para llevar a efecto la expropiación, se fundamenta en el artículo 27 párrafo segundo de Nuestra Carta Magna, que expresa:

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

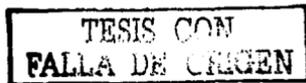
"Concepto de indemnización o justo precio.

En la doctrina se llama justo precio a la indemnización.

La indemnización, es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante perfitos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal."¹⁶

Al respecto el profesor Andrés Serra Rojas expresa: "La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero.

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. pag 442.



La indemnización, en materia de expropiación es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación¹⁹

A saber la indemnización debe ser pagada en dinero, pues, es obligación del Estado cumplir con esta prestación, porque sería ilógico que el propio Estado reubicara al afectado en otro predio o inmueble, propiedad de la Federación, de ser así, estaríamos frente a una permuta. Asimismo la indemnización tiene que ser integral, es decir, no sólo comprender el valor del bien expropiado, sino también gastos de mudanza y desocupación, porque el estado es el que origina todos estos movimientos y no el particular; si bien es cierto, que el estado no esta lucrando con la expropiación, también lo es, que el particular tampoco esta lucrando, además esta indemnización no debe causar impuesto alguno, ya que si el particular esta recibiendo la indemnización de manera forzada y aun contra su voluntad.

Otro punto de vista, señalado en el artículo 27 párrafo segundo del Pacto Federal es "mediante". El término mediante se introdujo en la constitución de 1917 que hasta la fecha perdura, así tenemos que "mediante" no significa "después" como se cree. Mediante quiere decir "por medio de", es decir, que deba mediar la indemnización entre la pretensión de la privación y la resolución de la privación, que se traduce en; primero la indemnización y luego la privación.²⁰

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. Pág. 262.
²⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Ibid, pág. 443.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO SEGUNDO

REQUISITOS CONSTITUCIONALES EN LA EXPROPIACION

2.1 LA POTESTAD DE IMPERIO

El Estado cuya finalidad y objetivo es el bien común de la sociedad, necesita de un medio adecuado para el cumplimiento de sus fines, sujetos al tiempo y espacio; un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido; así, para que un Estado consiga sus variados objetivos necesariamente debe estar investido de poder.

"El "Poder", aparece en sus primeros momentos como una necesidad ineludible. La defensa del grupo y la necesidad de una dirección eficaz formaron las primeras concentraciones de poder en una persona o en un grupo."²¹

"El poder, se traduce en la concentración de la fuerza material y de la fuerza jurídica, es decir, en una posibilidad de dominio o facultad o jurisdicción para mandar y ejecutar una cosa. Mandar es una consecuencia del poder. Manda el superior al inferior, le impone su voluntad que puede ser la propia o la voluntad social contenida en una norma."²²

²¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, 6a edición, México 1981, pag 385.

²² *Ibid.*, pag. 382

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La palabra poder, por si misma entraña una fuerza; energía para realizar una actividad cuya finalidad se debe de manifestar con la creación de una ley, que como ordenamiento fundamental y supremo, es el que estructura normativamente a un pueblo, encaminándolo a establecer un orden constitucional; así como una estructura jurídica básica, que norme las diferentes relaciones colectivas o individuales que vayan surgiendo con su propio desarrollo.

Jurídicamente, el poder es la posibilidad de dominio, es la facultad de poder mandar o hacer que se cumpla una cosa. Así las cosas, la dirección de un Estado o país es tan difícil que no podría enfrentarla un solo ser humano o un pequeño grupo; pues para ello se requiere de la acción de numerosas personas y entidades gubernamentales a quienes se les prevé de una amplia esfera de competencias, para abarcar la totalidad de esa fase de acción del estado, como son la elaboración de una ley, su ejecución o la resolución de las controversias que origine esa ley.

Esta actividad, es el poder público o el poder estatal, que se desarrolla en tres funciones intrínsecamente diferentes y que son: la Legislativa, la Administrativa o Ejecutiva y la Jurisdiccional. Estas funciones se ejercitan por medio del poder público y que por ende participan de sus atribuciones esenciales; la imperatividad, la unilateralidad y la coercibilidad, no sin recordar dichos atributos al poder público,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como poder de imperio, que tienen la capacidad de imponerse a voluntades individuales o colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado.²³

Todo acto de autoridad, que establezca normas jurídicas siempre será una ley intrínseca o material, aunque no provenga de un órgano en quien se deposite la función legislativa; de tal modo que, no todo acto que emane de un órgano legislativo es una ley, si sus características esenciales no son la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, sino la concreción, la personalidad y la particularidad, que caracterizan a los actos administrativos y jurisdiccionales, según sean los actos que realicen conforme a su competencia jurisdiccional, pero sería absurdo que el poder legislativo ejerza los otros dos poderes o viceversa.

De todo esto se concluye, que no todo acto del órgano legislativo es una ley, aunque tenga esta denominación; así, los actos administrativos emanados de dicho órgano, no rebasan su campo competencial, es decir, son meros decretos, ya que rigen un caso o casos concretos y particulares que los mismos prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos.

Ahora bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 39:

²³ CFR BURGOA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 7ª edición, page 225 y siga

... Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. ...

Si el concepto de poder, se toma -como ya se había mencionado- como energía o actividad, este hace referencia al poder del Estado o al poder público de imperio, el cual como antes dije, se desarrolla en las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial, teniendo como fuente originaria la soberanía popular; en el sentido de que la soberanía se deposita en los poderes de la unión, ya sean órganos Federales o Estatales, lo cierto es que deben desarrollar su actividad en beneficio del pueblo, en su carácter de institución pública suprema.²⁴

De tal manera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la fuente de la organización del Estado; así el Artículo 40 en relación con el artículo 49 de nuestra Carta Magna manifiestan la estructura primaria del Estado Mexicano, al señalar una organización constitucional (de donde surge el fundamento primario para decretar la expropiación) y en segundo lugar al referirse a los órganos legislativo, judicial y ejecutivo; y cada uno de ellos con atribuciones y competencias propias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁴ Ibid, pag. 263 y sigs.

2.2 COMPETENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL DECRETO DE EXPROPIACION

Como ya vimos en el apartado anterior, la ley suprema que estructura a un país es su Constitución; y en el caso específico de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que señala al poder ejecutivo, legislativo y judicial como los poderes de la unión (artículo 41 Constitucional), a los que se les atribuye facultades y competencias distintas a cada uno de ellos.

Ahora bien, El artículo 27 de nuestra Carta Magna en su párrafo segundo expresa:

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

Y su fracción VI manifiesta:

"Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la Republica, tendrán plena capacidad para

adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”;

La misma fracción VI párrafo segundo menciona:

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

Debemos de tomar en cuenta, que estos tres fragmentos de este artículo Constitucional, están ligados; pues el mismo Pacto Federal dota de capacidad jurídica a los Estados y Municipios, para adquirir bienes raíces con el fin de desarrollar los servicios públicos (artículo 27 fracción VI del Pacto Federal); y una forma de adquirir bienes es la expropiación por causa de utilidad pública (párrafo segundo del artículo 27 del Pacto Federal), y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente (primera parte del párrafo segundo, de la fracción VI del artículo 27 Constitucional).

De lo que se concluye, que por disposición Constitucional en México, es competencia exclusiva del Poder Legislativo, ya sea Federal o Local, determinar la causa de Utilidad Pública, (Artículo 27 fracción VI, párrafo segundo) pero quien se encarga de ejecutar materialmente la expropiación, es la autoridad administrativa, quien además hace la declaratoria correspondiente.

Como podemos observar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delega funciones ejecutivo-administrativas a los Estados y Municipios de la República Mexicana, dotándolos de una competencia jurídica con fundamento en la propia Constitución, para poder emitir un decreto de expropiación y señalando que de acuerdo a las leyes de la entidad, -la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente.

No hay que confundir la competencia administrativa, con la capacidad utilizada en el derecho privado; ya que la diferencia principal entre capacidad y competencia estriba en que la primera es una regla general y por otro lado, la competencia desde el punto de vista del derecho administrativo, es la excepción a esa regla, ya que esta última no se presume; sino que es indispensable que la misma se manifieste como una atribución expresa de los órganos administrativos a través de una misma norma.

Hay Estados o Países como el nuestro, que están organizados desde el punto de vista constitucional, en una Federación constituida por los Estados de la Federación y el Distrito Federal; los Estados de la Federación son autónomos para organizar su régimen interno, que van desde su forma de administrarse, hasta la forma de emitir leyes para dicho Estados y dentro de las entidades federativas, la forma de organización político-administrativas base de la división territorial, es el municipio, según lo establece el artículo 115 de la Constitución, tenemos así que en nuestro Estado Federal hay tres esferas de competencia; la Federal, la Estatal y la Municipal; que se desarrollan cada una por su parte sin sobrepasar la jerarquía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento general y supremo, pero que tienen como fin común, el de llevar al país, hacia el progreso y satisfacción de sus gobernados.

En consecuencia, para determinar una resolución de expropiación, es necesario publicar un decreto de expropiación propiamente dicho, mismo que tiene su fundamento legal en el artículo 70 de nuestra Carta Magna y que es una resolución emitida por el poder ejecutivo a través de la autoridad competente del ramo correspondiente, creando situaciones jurídicas concretas a casos particulares, debiendo ser publicadas en los medios de información oficial (Diario Oficial de la Federación o en las Gacetas Locales), para que los particulares puedan conocer los efectos del mismo y en consecuencia defenderse de éstos.

2.3 PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Reglamentado en nuestra Carta Magna, por el artículo 16 en su párrafo primero, que a la letra dice:

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

Del párrafo Constitucional enunciado, se desprende una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando va dirigido a los particulares; porque es de considerarse que aquellos actos internos de la administración pública no deben estar sujetos a tales requisitos, desde un punto de vista estrictamente constitucional; así, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, ya sea con acto de molestia o con la perturbación de sus derechos en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

a) **SER EMANADO DE UNA AUTORIDAD COMPETENTE**, este requisito consiste en que el acto deberá ser emanado de la autoridad administrativa que legalmente esté facultada para ello, es decir, que dicha atribución le sea otorgada de manera expresa en una norma y que el funcionario que la emite tenga el nombramiento de acuerdo a su rango de competencia.

b) **ADOPTAR LA FORMA ESCRITA**, requisito que deberá adoptar el acto administrativo y que generalmente se manifiesta mediante oficio, en el cual se consigna la orden y características del acto (lo que se va a ejecutar, pero hasta donde se da la libertad de dicha actuación), el cual deberá estar firmado por el funcionario que lo emite de acuerdo a las facultades que le otorgue al respecto la ley, y debe ser dado a conocer en forma simultánea o anterior para que el gobernado tenga conocimiento del mismo.

c) **FUNDAMENTO LEGAL**, significa que la autoridad administrativa debe citar o invocar con precisión, los preceptos legales de la ley en que se apoye y le permita realizar el acto dirigido al particular.

d) **LA MOTIVACIÓN**, son las circunstancias acontecimientos o razonamientos de hecho o de derecho inmediatos anteriores al acto administrativo y que son en los que se apoyan, originan o llevaron a realizarlo a la autoridad

administrativa. (hecho anterior, que da como causa el acto de molestia o perturbación)

Los requisitos antes señalados, constituyen la esencia del acto administrativo y que implica que dichos actos estén revestidos de legalidad.

Nuestro máximo tribunal ha considerado, (tratándose de una autoridad administrativa) que para que los actos no sean violatorios de garantías, deberán configurarse en los términos o requisitos previstos por el referido artículo 16 del Pacto Federal; y para ello ha sustentado criterios jurisprudenciales que transcribo, ya que nos permiten tener un panorama mas profundo sobre el principio de legalidad.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTIA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente Fundamentación y Motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.²⁵

²⁵ Tesis Jurisprudencial 402. Apéndice 1917 - 1995, tercera Parte, Segunda Sección, pp. 667-688

FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN, GARANTIA DE, De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra ley fundamental todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por la primera que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y por lo segundo que también debe señalarse concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.²⁶

FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN, GARANTIA DE, para cumplir lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución Federal que exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa del procedimiento, deben satisfacer dos clases de requisitos unos de forma y otros de fondo, el elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que procedieron a su emisión, para integrar el segundo elemento es necesario que los motivos sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.²⁷

²⁶ Volúmenes 151 - 156, Segunda Parte DA, p. 56

²⁷ Amparo en Revisión, 9746/66 -Gerardo Torres Medina. Sexta Época. Vol. CXXVII, Tercera Parte. Segunda Sala. pp. 21-22

La garantía de legalidad y la eficacia de la misma, emanan de la misma Constitución, de tal manera que cuando un acto administrativo de autoridad no se apoya en ninguna ley, al mismo acto le falta la fundamentación y aún cuando exista la ley, si dicho fundamento no esta comprendido dentro de la disposición general invocada, se está atentando en contra de la garantía de legalidad y en consecuencia el acto administrativo es ilegal.

2.4 GARANTIA DE LEGALIDAD JURÍDICA O GARANTIA DE AUDIENCIA.

Consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 14, párrafo segundo dispone:

"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 con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Siendo esta, una de las garantías mas importantes que tiene el gobernado frente a cualquier persona y frente a cualquier autoridad administrativa, judicial o legislativa.

De esta garantía, se desprenden cuatro cuestiones muy importantes que cualquier acto de autoridad debe respetar y que a saber son:

1° Para que un individuo sea molestado en su persona, bienes o derechos, necesariamente se le debe seguir un juicio, independientemente de la naturaleza del mismo.

2° Tal juicio, deberá seguirse ante Tribunales previamente establecidos.

3° Que en dicho juicio, se observen las formalidades del procedimiento, según la ley de la materia que se trate y;

4° Que el fallo o sentencia, se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho o causa que diere inicio al juicio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como es bien conocido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protege a todos los individuos que se encuentren en territorio nacional o que siendo nacionales se encuentre fuera del país, si su esfera jurídica es susceptible de ser objeto de un acto de autoridad de cualquier índole.

Así, un acto de autoridad puede traer aparejada una privación, que se traduce en una merma o menoscabo de la esfera jurídica del gobernado y que puede ser el egreso de un bien material o inmaterial, así como el impedimento para ejercer un derecho; de tal suerte que dicho acto tendrá el carácter de acto de privación y que tendrá como fin último la privación definitiva de un bien material o inmaterial, así como el impedimento para ejercer un derecho; tal es el caso de la expropiación.

Ahora bien, no todos los actos de autoridad persiguen una privación al gobernado, pues existen algunos actos de autoridad que únicamente son actos de molestia y que no tienen el mismo objetivo del acto de privación; consistiendo el acto de molestia en un medio para lograr otros propósitos, como lo es el auto de exequendum; que únicamente pretende garantizar el deber contraído por el deudor; de tal suerte que cuando se trata de un acto privativo o de un acto de molestia, el gobernado debe tener la garantía de que será oído en audiencia ante un tribunal previamente establecido o ante una autoridad administrativa, si se da el caso de que

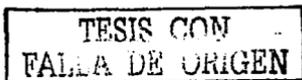
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el acto emane de ésta, de tal forma que pueda defender sus derechos y en determinado momento cumplir con sus obligaciones.

Consecuentemente, en dicha audiencia deberán cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, atendiendo a la ley de que se trate; pero, para que un individuo sea oído en juicio o en audiencia, debe tener el derecho de defensa; esta defensa se traduce en los diversos actos procesales (emplazamiento o notificación, contestación de demanda y excepciones, conciliación, etapa probatoria, alegatos, etc, etc.), siendo el principal la notificación al presunto afectado, ya que dicha notificación es la pauta para que el afectado haga valer sus derechos ante el mencionado tribunal o autoridad administrativa.

Ahora bien, la garantía de previa audiencia, desde mi punto de vista; si se cumple, pero no en forma adecuada, según lo establece el artículo 3° de la Ley Federal de Expropiación al extemar:

"La Secretaría de Estado, departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, ... y en su caso, el ejecutivo federal hará la declaratoria en el decreto respectivo"



Puesto que si esta ley secundaria, esta ordenando el tramite un expediente de expropiación previo a la publicación del decreto, significa que dicho expediente debe contener los elementos de mi propuesta (ver apartado 4.6 del presente trabajo), es decir, antes de que el gobernado sea perturbado de su propiedad, la autoridad administrativa ya recabó dictámenes periciales, topográficos, de arquitectura, económicos y realizo los estudios técnicos sobre el proyecto de construcción para ofrecer los servicios públicos que prestará al gobernado; y con ello existe un previa audiencia bien fundada y motivada, para que al momento de que se le notifique el decreto de expropiación lo acepte en sus términos, atendiendo los beneficios que le trae aparejada dicha expropiación.

En contravención con lo antes expresado, nuestro Máximo Tribunal determino lo siguiente:

EXPROPIACIÓN, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no esta comprendido en los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental.²⁸

²⁸Quinta Época:

Tomo LXIII, Pág. 4022, Domínguez Vda. De Novoa Gertrudis.

Tomo LXIV, Pág. 3659, Regil y Peón Alvarado de

Tomo LXV, Pág. 3925, Rosas Crispina.

Tomo LXVI, Pág. 540, Cortés Alonso Leopoldo

Esta tesis apareció publicada en el numero 368, en el Apéndice 1917-1985, TERCERA PARTE, Pág. 626

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tal y como lo establece la jurisprudencia anterior, el referido artículo 27 Constitucional atiende únicamente a la expropiación, en el sentido de que, esta debe ser por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pero se da el caso de que existe una ley secundaria (Ley Federal de Expropiación), que interpretada a contrario sensu, nos da la garantía de audiencia al ordenar que primeramente se tramite un expediente y a la posterioridad se haga la declaratoria en el decreto respectivo.

Cabe hacer mención, que cuando se publica el decreto de expropiación en los diferentes medios publicitarios ya mencionados y se le notifica en forma personal al afectado; es en este momento cuando el gobernado puede hacer efectiva la garantía de audiencia, interponiendo los recursos que para el caso, otorga la ley; ya que parece contradictorio, que primero se publique el decreto de expropiación y después se le notifique personalmente al afectado, pues como ya lo mencione el interés general esta por encima del interés individual.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO TERCERO

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LOS ACTOS DE EXPROPIACIÓN

3.1 NULIDAD O ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como sabemos, las leyes administrativas nos dan la pauta para poder llevar a cabo un procedimiento administrativo hasta sus últimas consecuencias, y son estas mismas leyes las que nos ofrecen medios para impugnar los actos y resoluciones administrativas que afectan los intereses del gobernado.

Es por ello, que las leyes administrativas se relacionan entre sí. Para poder emitir un decreto de expropiación, se debe de atender al pie de la letra los requisitos constitucionales, así como las facultades conferidas al órgano administrativo y a su vez, las facultades delegadas al personal que representa a la autoridad administrativa, para que dicho decreto de expropiación sea, un acto administrativo válido.

En el caso, de que alguno de los elementos o requisitos que señala la Ley no se cumpla, el acto administrativo de expropiación podrá ser recurrido por el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobernado y la autoridad administrativa tendrá que declararlo nulo o anulable según sea el caso.

La teoría de las nulidades en el derecho administrativo, derivada de las nulidades del derecho privado, es tan compleja, que ambas teorías ofrecen un cúmulo de problemas, pues se relacionan unas con otras; pero se debe tomar en cuenta que en el derecho administrativo no se puede aplicar la teoría de las nulidades del derecho privado, por ser el primero de carácter público.

Es por ello, que el gobernado para hacer valer sus derechos frente a una autoridad administrativa, tiene la opción de invocar la nulidad o anulabilidad ante ciertos actos administrativos que afecten su esfera jurídica, pues, la nulidad o anulabilidad se presentan como una sanción para la autoridad administrativa y como una garantía para el derecho del gobernado.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en el TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO PRIMERO, expone los elementos y requisitos que debe reunir un acto administrativo para que este, se considere válido; establecidos en su artículo 3°, mismo que expresa lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 3° Son 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 previsto por la ley;**
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulada 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 los casos en que la ley autorice otra forma de expedición;**
- V. Estar fundado y motivado;**
- VI. Estar fundado y motivado debidamente;**
- VII. Ser expedido 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 emana;**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto,

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 lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos (sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido diciendo expresamente todos lo punto propuestos por las parte o establecidos por la ley.

Para saber cuando un acto administrativo, llamado decreto de expropiación es válido; basta con examinar los requisitos anteriores, sin olvidar ni pasar por alto los requisitos que señala la Ley de expropiación, que en este caso sería la ley aplicable de la materia; y es por ello que si en el acto administrativo hay una omisión o irregularidad en los requisitos enunciados en el artículo 3° de la ley en mención, estos actos están afectados de nulidad o anulabilidad, según sea el caso (artículo 5 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo); y para saber

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuando un acto administrativo esta afectado de nulidad, la propia ley nos remite al su artículo 6° que señala lo siguiente:

Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a la XI del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

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 al acto, fundando y motivando la 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 lo hubiera emitido u ordenado."

El artículo anterior es preciso, al señalar las causas de nulidad de un acto administrativo y deja claro que dicho acto no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni se podrá subsanar, además de que el gobernado no esta obligado a cumplirlo; pues

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en caso de que dicho acto administrativo fuera ejecutado, el afectado tiene la opción de atacarlo, solicitando la nulidad con efectos retroactivos.

Por su parte el artículo 7 de la Ley Federal en comento manifiesta:

Artículo 7. - La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a la XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considera 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 la obligación de cumplirlo.

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Esto es, que si al acto administrativo de expropiación le faltare alguno de los requisitos señalados en las fracciones de la XII a la XVI del artículo 3° de la Ley aludida, dicho acto será anulable, pero, la misma autoridad administrativa puede subsanar dicha omisión, presumiendo que el acto administrativo se considere válido, legítimo y ejecutable y de esta manera cumplir con los requisitos señalados en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en relación con los requisitos solicitados por la Ley de Expropiación, para que el acto administrativo tenga plena validez y eficacia como decreto de expropiación²⁹ y como consecuencia de ese saneamiento, el acto administrativo se vuelve obligatorio; tanto para particulares como para servidores públicos.

Aunque la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no señale lo que se debe de entender por nulidad y anulabilidad, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2° fracción IV y XXI, nos indica el concepto de nulidad y anulabilidad, de la siguiente forma:

Artículo 2 "Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

IV. Anulabilidad: Reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que el acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros

²⁹ Cfr. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Capítulo Segundo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos;

....

XXI. Nulidad: Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta Ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos;"

Estos conceptos de nulidad y anulabilidad que se emplean en ambas leyes de procedimiento administrativo, tanto Local como la Federal, tienen el mismo sentido aunque la Ley Federal no establezca expresamente lo que se entiende por nulidad y anulabilidad.

3.2 INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como lo mencione en el apartado anterior, un acto administrativo puede estar afectado por la invalidez (Véase artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los artículos 1° al 5° de la Ley Federal de Expropiación), es decir, que uno o varios requisitos de los señalados por las referidas leyes, no reúnen las formalidades específicas, para que un acto administrativo de expropiación sea válido, ejecutable y eficaz.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuando uno de estos requisitos, falta o esta incompleto en un acto administrativo de expropiación, es inválido; es decir, que esta afectado de anulabilidad y consecuentemente la autoridad administrativa puede subsanar dicha omisión, para posteriormente considerarlo valido, ejecutable y eficaz.

En este orden de ideas, el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expresa lo siguiente:

Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso."

Esto significa, que si el afectado no ataca al acto administrativo de nulidad y esta nulidad no haya sido declarada por autoridad administrativa o judicial; el acto administrativo se presume valido, ejecutable y eficaz.

Y como consecuencia de dicho consentimiento, el acto administrativo nació perfecto, produciendo los efectos jurídicos para los que fue emitido por el órgano administrativo; y por lo tanto un acto administrativo de expropiación que esté afectado de invalidez, produce sus efectos jurídicos temporalmente; pero, ésta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

invalidez se puede subsanar por la autoridad administrativa que emitió el decreto de expropiación, es decir, que esa invalidez de la que está afectado el acto administrativo de expropiación, se traduce en anulabilidad y como la anulabilidad se puede subsanar por la misma autoridad, se presume que el acto administrativo de expropiación es válido, ejecutable y eficaz.

Se debe de tomar en cuenta, que un acto administrativo invalido se puede subsanar, corrigiendo dicha invalidez y una vez corregido se debe considerar valido, ejecutable y eficaz; es decir, que produce sus efectos jurídicos como si hubiera nacido perfecto.

En la doctrina administrativa, la mayoría de los autores mencionan tres tipos de nulidades que son: Inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa; sin embargo en el derecho administrativo no se puede aplicar la teoría de las nulidades del derecho civil.

Si bien es cierto, que la teoría de las nulidades del derecho administrativo esta influenciada por la teoría de las nulidades del derecho civil y, a la teoría de las nulidades del derecho administrativo se le a adecuado en forma especifica la Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal; misma que nos da el concepto de lo que debemos entender en materia administrativa por nulidad o

anulabilidad, entonces debemos acatar los ordenamientos jurídicos administrativos sin necesidad de mencionar la semejanza que hay entre las teorías de las nulidades del derecho administrativo y la teoría civil, pues de lo contrario no acabaríamos de entender lo que son unas y otras, confundiéndonos al momento de interpretarlas correctamente.

3.3 INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para que un acto administrativo de expropiación sea perfecto o válido, debe reunir los requisitos de validez enunciados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que dichos de otra manera son:

EL SUJETO

En el caso de la administración pública, es el órgano administrativo que lo emite, mismo que debe ser realizado por la persona o personas que tienen aptitud legal para ordenarlo; esta aptitud legal es lo que en materia administrativa se conoce como competencia administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así las cosas, la competencia administrativa debe estar expresada en un texto llamada ley, de la que adquiere la legalidad de su emisión el acto administrativo de expropiación.

Cuando el sujeto que emite el acto administrativo de expropiación, no está facultado legalmente para ello; el acto administrativo es inexistente.

LA VOLUNTAD

La voluntad del acto administrativo de expropiación, debe expresarse de manera libre, es decir, que no esté viciada de dolo, error o violencia (el significado de estos vicios de la voluntad, es el mismo que se utiliza en el derecho privado) y esta voluntad, debe estar encaminada al beneficio de la colectividad; pues de lo contrario la voluntad de la autoridad administrativa ya no se estaría expresando en beneficio de la colectividad y al no manifestar su voluntad como autoridad administrativa, está expresando la voluntad de un tercero que está utilizando a dicha autoridad para fines personales y no colectivos, sin olvidar que la finalidad del Estado se ejerce a través de los órganos administrativos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, cuando la voluntad de un órgano administrativo depende de un cuerpo colegiado, se deben cumplir los requisitos que señalan las leyes para que esa voluntad sea legal, pues si se trata de un órgano colegiado, se debe publicar una convocatoria para una reunión oficial de los titulares de dicho órgano; pues en el caso de que se lleve a cabo la reunión oficial de los titulares del órgano colegiado y no se haya realizado la convocatoria, la voluntad del órgano sería inválida, ya que estarían actuando personas que no tienen competencia legal para hacerlo, y que sin la publicación de la convocatoria, no puede existir una reunión oficial de los titulares.

EL MOTIVO

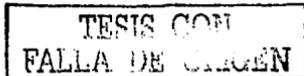
Es el antecedente real y directo que provoca el acto administrativo de expropiación, es decir, debe existir una necesidad colectiva que beneficie a una o varias poblaciones, colonias o sólo a los habitantes de una misma colonia, etc., pues en el caso de que se emita un acto administrativo de expropiación sin que exista este motivo real y directo, que beneficie a una colectividad, sino por el contrario, que solo beneficie a un particular para intereses personales, no se estaría frente a la figura jurídica de la expropiación, aquí aparece la figura jurídica de la compraventa entre particulares, con la modalidad de que alguno de los particulares está utilizando a la autoridad administrativa para esos fines, de tal suerte que el acto administrativo de expropiación no estaría motivado por una causa de utilidad pública

en beneficio de una colectividad y dicho acto de expropiación está afectado de nulidad.

En el caso del acto administrativo de expropiación, el motivo es el antecedente a la finalidad del acto; así las cosas, el motivo y la motivación se pueden confundir, pues el primero es una necesidad real y directa que provoca el acto de expropiación y la motivación o finalidad del acto de expropiación, es la obligación de la autoridad administrativa para materializar esa necesidad real y directa convirtiéndola en el propio decreto de expropiación.

En este orden de ideas, un acto administrativo de expropiación que contradiga alguno de estos elementos de validez, resulta inexistente; cabe hacer mención que en la doctrina el maestro Andrés Serra Rojas expresa: "Consideramos que la teoría de la ineficacia de los actos administrativos debe eliminar de su clasificación a la inexistencia, porque no encontramos una razón jurídica válida para su mantenimiento, por lo impreciso de su definición y por los defectos técnicos que ofrece. Los actos que no existen no son actos administrativos, sino "situaciones de hecho contrarias a la ley" y por lo tanto no deben de ser tomados en cuenta por el derecho administrativo, porque originan confusión y mal entendidos. Si no hay acto no puede hablarse de acto viciado."³⁰

³⁰ Serra Rojas Op. Cit. Tomo. I.



Lo antes expresado, es un punto de vista acertado, pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, manifiesta que un acto nulo se puede emitir de nueva cuenta, una vez que se hayan satisfecho los requisitos que en el primer acto administrativo se hayan omitido, y de igual manera la misma ley expresa que un acto anulable es posible de subsanar por la misma autoridad que lo emite; ya que en el primero de los casos, si un acto de expropiación se declara nulo no hay impedimento legal alguno para emitir otro acto de expropiación con todos los requisitos señalados por la ley, y el segundo de los casos la misma ley faculta a la autoridad administrativa para subsanar la invalidez del acto.

3.4 EL RECURSO DE REVOCACIÓN, COMO RECURSO ADMINISTRATIVO

Una de las formas de extinción del acto administrativo, es la revocación; por lo que se presume que el acto administrativo revocado, es un acto válido que ingreso al mundo jurídico con la completa aptitud, para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma; y para justificar la revocación, se debe invocar una causa sobrevenida que determina su eliminación.

El recurso de revocación, como recurso administrativo; es el medio para confirmar, revisar o modificar los actos propiamente dichos, cuando un particular se siente agraviado con una resolución administrativa, que según él, considera se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

violan sus derechos fundamentales y para lo cual existen medios, para atacar dichas resoluciones; es decir, es la impugnación legal que realiza un particular agraviado por un acto de la Administración Pública y la autoridad administrativa se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto.

La revocación encuentra su fundamento, en causas sobrevenidas y objetivamente ciertas, que justifican la eliminación de un acto validamente nacido en la vida jurídica.

En el caso de expropiación, el artículo 5° y 6° de la Ley de la materia señalan:

"Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, recurso administrativo de revocación, contra la declaratoria correspondiente."

"El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o gobierno del territorio del que se haya tramitado el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio."

Así, el recurso de revocación que otorga la Ley de Expropiación; es puramente administrativo, ya que este se desarrolla dentro de la administración pública y ésta debe afanarse por mantener el orden de legalidad, recordemos que la administración pública tiene como finalidad el bienestar de la colectividad.

Como ya hemos analizado en paginas anteriores, el afectado esta en pleno derecho para determinar en que momento quiere interponer el recurso de revocación o recurrir a la vía judicial; ya que esto es optativo para el gobernado y no necesariamente debe agotar los recursos ordinarios

En este orden de ideas, la Ley en comento tienen por objeto proteger el interés del particular o de la misma autoridad; sin dejarlos en un estado de indefensión ante un acto de autoridad que afecte su esfera jurídica protegida por la Constitución, y por otro lado regulando los actos de autoridad, para que no se excedan en las atribuciones conferidas y no abusen de sus poderes, ya que a las autoridades de cualquier tipo solo pueden hacer lo que la ley les permite, siempre y cuando lo permitido este plasmado en una norma, además de fundar y motivar sus actos; con el fin de mantener el control de la legalidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5 EL JUICIO DE GARANTÍAS.

El juicio de garantías o juicio de amparo, es una figura jurídica cuyo objetivo primordial es el de restituir al quejoso el goce de sus derechos fundamentales, cuando estos han sido atropellados o violados por una autoridad administrativa o judicial; es decir, es el medio jurisdiccional para mantener el principio de legalidad de las autoridades, en relación con el gobernado; en segundo termino garantizar el respeto entre las competencias de los Estados y la Federación y por último proteger a la propia Constitución de cualquier ley secundaria que la contravenga.

Se debe de tomar en cuenta, que en el juicio de garantías no se hace un análisis, ni revisión de cuestiones que son propias de la litis; sino que entran en el estudio de cuestiones meramente constitucionales, que el juicio original dió como resultado; criterio apoyado por la Suprema Corte de Justicia de la nación que sostiene que: "En el juicio de amparo solo se discute si la actuación de la autoridad responsable violó o no garantías individuales, sin que sea dicho juicio una nueva instancia de la jurisdicción común; de ahí que las cuestiones propuestas al examen de constitucionalidad deben apreciarse tal y como fueron planteadas ante la autoridad responsable y no en forma diversa o en ámbito mayor."³¹

³¹ Instituto de Especialización Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo. 1991.

Razón por la que, el amparo es un juicio independiente que regula la legalidad de la actuación de las autoridades ya sean administrativas, judiciales o fiscales; sin olvidar la competencia entre los Estados y la Federación.

Ahora bien, las leyes administrativas en ocasiones manifiestan que los interesados podrán interponer el recurso ordinario de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes, haciendo referencia principalmente al amparo.

Como es bien conocido en el ámbito del derecho, el régimen jurídico de nuestro país descansa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual cada artículo tiene su ley reglamentaria y otros acuerdos de menor jerarquía; y es precisamente en los artículos 103 y 107 de nuestra carta magna, de donde surge la figura jurídica del amparo y al respecto el primero de los enunciados señala:

Artículo 103.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I Por las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

TESIS CON
FALLA DE URGEN

II Por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;

III Por las leyes o actos de autoridad de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la competencia de la autoridad federal.

Así la cosas, el artículo 107 del mismo ordenamiento legal, en síntesis señala las reglas a que deben sujetarse las controversias enunciadas en el artículo 103, así como los procedimientos y formas de orden jurídico; y como fundamento importante, las bases que deben regular el juicio de amparo, atendiendo los principios rectores del mismo, como son:

- a) Instancia de parte agraviada;
- b) Relatividad de las sentencias;
- c) Definitividad procesal
- d) Estricto derecho y
- e) Suplencia de la queja.

a) Principio de instancia de parte agraviada.- El Poder Judicial de la Federación encargado de controlar la Constitucionalidad y legalidad de los actos de los Estados; no puede actuar de manera oficiosa, es decir, que para que se pueda

ejercitar el juicio de amparo necesariamente debe existir una persona física o moral que lo promueva, acudiendo a la autoridad judicial federal respectiva; entendiéndose, como una acción constitucional del gobernado para defenderse del acto de autoridad que considera violatorio de sus garantías. Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 107 Constitucional en su fracción I que a la letra dice:

Artículo 107 ...

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

Mismo que es robustecido por el artículo 4° de la Ley de Amparo, en el que se especifica quienes pueden promover dicho juicio.

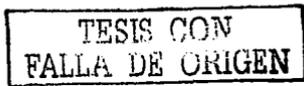
Ahora bien, al promoverse el amparo por una persona física o moral, o por quien o quienes estén facultados para ello (Art. 4° de la Ley de Amparo), necesariamente debe existir un agravio; entendiéndose por agravio como la afectación de la esfera jurídica del gobernado y que dicho gobernado, al interponer el juicio de garantías atribuye a una autoridad un acto, que violenta sus derechos protegidos por nuestra carta fundamental; dicho acto de autoridad deberá ser directo y actual, es decir, que se encuentre dentro de los 15 días posteriores a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

notificación del acto de autoridad, o al momento que se hizo sabedor del acto de autoridad, pues en caso contrario, si se interpone el amparo después del término que señala la propia ley de amparo en su artículo 21, se estaría consintiendo la actuación de la autoridad, en virtud de no atacar el multicitado acto de autoridad. Así tenemos que un agravio pasado es, cuando los efectos del acto reclamado han concluido, mismo que se entiende como acto consentido y que ya no se puede atacar; un agravio futuro es cuando se tiene el temor fundado de que los efectos del acto se pueden producir, pero aún no se producen y por tal razón sería inoperante el amparo; y un agravio presente, es cuando los efectos del acto reclamado se están produciendo y son materia del amparo.

b) Principio de relatividad de las sentencias.- Este principio consiste, en que la sentencia de amparo, estrictamente protege y ampara a la persona o personas que hayan solicitado el amparo y protección de la justicia Federal, con respecto del acto reclamado; y ha de abstenerse de hacer declaraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad, así como abarcar únicamente a las autoridades señaladas como responsables, sin referirse a otras autoridades que no hayan sido parte; ni deberá hacer mención a otros actos reclamados que no se propusieron en la demanda constitucional.

c) Principio de definitividad procesal.- Este principio de definitividad se refiere a que el amparo únicamente se ocupará de resolver los actos definitivos, o



sea, de aquellos en que, en la ley ordinaria ya no exista algún recurso o medio para modificar, anular o revocar el acto que se reclama.

Esto es, que el quejoso antes de promover el juicio de garantías necesariamente deberá agotar todos los recursos ordinarios que legalmente tenga a su alcance y que sean una opción por la que se pueda revocar, nulificar o modificar el acto que lesiona sus derechos y en consecuencia evitar una innecesaria carga de trabajo para el Poder Judicial.

Ahora bien, en materia administrativa la fracción IV del artículo 107 Constitucional expresa:

Artículo 107 ...

"IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto es, que en materia administrativa también se deben agotar los recursos ordinarios legales contra resoluciones que cause agravio; pero con la excepción de que no será necesario agotar dichos recursos o medios de defensa, cuando la ley que los establezca, exija para otorgar la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

d) Principio de estricto derecho.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito se ven limitados, al momento de dictar sentencia, exclusivamente sobre los actos reclamados señalados en el escrito de demanda de amparo; asimismo se limitarán a resolver sobre las autoridades señaladas como responsables, sobre los conceptos de violación hechos valer y no debe hacer observaciones de constitucionalidad o ilegalidad que el quejoso haya hecho valer; de tal suerte que el juzgador, no puede resolver sobre lo que no se le haya solicitado.

Este principio se encuentra regulado por el artículo 107 constitucional en su fracción II, interpretada a contrario sensu, ya que el referido artículo no lo manifiesta expresamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e) Principio de suplencia de la queja.- El principio de estricto derecho, es la regla general, más no absoluta; pues el principio de Suplencia de la Queja es la excepción al principio antes mencionado.

El artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, es muy claro al manifestar lo siguiente:

"Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente:

I En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV En materia laboral, la suplencia solo se aplicará a favor del trabajador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa.

Cabe hacer mención que el órgano de la Justicia Federal, por motu proprio debe suplir la deficiencia de la queja, pero por su parte el quejoso también lo puede solicitar sin necesidad de que señale en que punto se debe suplir la queja.

Como ya hemos analizado, del Artículo Art. 107 fracción IV, se desprende que en materia administrativa no es necesario agotar los recursos ordinarios que la ley del acto reclamado establezcan, pues si bien es cierto, que la ley de expropiación en su artículo 5° señala lo siguiente:

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

Lo que significa, que los afectados por un decreto de expropiación tienen la facultad de solicitar inmediatamente la protección de la Justicia Federal, si es que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conviene a sus intereses; sin necesidad de agotar los recursos ordinarios que establece la ley de la materia, en este caso la Ley Federal de Expropiación, porque de ejecutarse el decreto de expropiación, el gobernado puede sufrir un agravio irreparable.

3.6 EL RECURSO DE REVERSIÓN

El artículo 9° de la Ley Federal de Expropiación manifiesta:

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

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o

la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

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

Del artículo anterior se desprende que aún, cuando el gobernado interpuso los recursos ordinarios, en contra del acto administrativo de expropiación, y agotado hasta última instancia el amparo, obteniendo resoluciones negativas a estos, tiene como último derecho, interponer el recurso de reversión y en caso de que dicha reversión sea a favor del afectado, este tendrá la obligación de devolver la indemnización en su totalidad o la parcialidad que haya recibido. (Significado diverso al derecho de reversión, utilizado en la concesión de un servicio público, puesto que los bienes que en apariencia son propiedad del concesionario se revierten al Estado, ya sea por que se ejercito dicho derecho o por que la concesión llego a su termino; los bienes pasan a ser propiedad del Estado sin compensación alguna para el concesionario.)

Esto es, que si dentro de los cinco años siguientes, contados a partir de la publicación del decreto de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, la autoridad administrativa no destina el bien expropiado, a satisfacer la causa de utilidad pública que dió origen al referido decreto de expropiación, el particular tiene

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el derecho de solicitar a la misma autoridad administrativa le vuelva a transferir la propiedad.³²

Este recurso, opera como un derecho más que tiene el gobernado y no como una garantía constitucional; pues si bien es cierto que la autoridad administrativa no destina el inmueble al fin por el cual lo expropio, dentro de los cinco años siguientes a la publicación del referido decreto; pueden pasar no solo cinco años, o muchos más y la autoridad administrativa se olvida de este inmueble; situación que deja en desventaja al gobernado para poder solicitar su devolución en el tiempo que éste considere; más aún, se le restringe el derecho de vender dicha propiedad sin que la autoridad que lo expropio lo utilice para la causa de utilidad pública decretada y para tal efecto La Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa lo siguiente en materia de reversión:

EXPROPIACIÓN, REVERSIÓN DEL BIEN. El artículo 9° de la Ley de Expropiación establece que, "si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación ... no fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del termino de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata". Ahora bien, la reversión puede reclamarle el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado.³³

³² Parafraseando a ACOSTA ROMERO, Miguel Op. Cit.

³³ Sexta Época, Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federación, Tomo XXVIII, Tercera parte, pág. 21

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO CUARTO

LA ADECUADA INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN

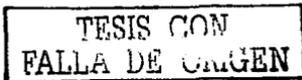
4.1 CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA EN DIVERSAS LEYES

Como ya hemos visto, la causa de utilidad pública la determina exclusivamente el poder legislativo, y la autoridad administrativa es la encargada de realizar la declaratoria correspondiente y proceder a la expropiación.

En este apartado, daré un repaso a las causas de utilidad pública, que el poder legislativo ya ha regulado al expedir alguna ley, que contenga causas de utilidad pública y que la Ley Federal de Expropiación en su fracción XII, delega esta utilidad pública a otras leyes especiales tales como:

Ley de Desarrollo Urbano del D. F.

Artículo 2º .- Se declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal. (Esto es una síntesis de las fracciones II y III de la ley federal de expropiación aplicada únicamente al Distrito Federal).



Ley de Invencciones y Marcas

Artículo 63.- Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, de conformidad con lo que al respecto establece la Ley de Expropiación.

Artículo 64.- Cuando se trate del invento de una nueva arma, instrumento de guerra, susceptible de ser aplicada a la defensa nacional, que a juicio del Ejecutivo Federal deba ser conservada en secreto, y que por lo mismo sólo deba ser utilizada por el Estado, la expropiación, llevada a cabo con los mismo requisitos que establece el artículo anterior, no sólo podrá comprender la patente respectiva, sino también el objeto u objetos producidos, aun cuando no hubieran sido patentados todavía y, en estos casos, dichos objetos no caerán bajo el dominio público, sino que el Estado se hará dueño de ellos y de la patente correspondiente, en su caso. La Secretaría de Comercio y fomento Industrial no hará publicidad alguna de dichos objetos ni de las patentes que se expropien, en los casos a que este artículo se refiere.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley Federal de Aguas:

Artículo 2º.- Se declaran de utilidad pública:

- I. La formación y actualización del inventario de los recursos hidráulicos del país;**
- II. La Los estudios y trabajos necesarios para la formulación de los proyectos de obras hidráulicas;**
- III. Las obras de riego, drenaje, desagüe, control de avenidas y defensa contra inundaciones de poblaciones y de terrenos agrícolas;**
- IV. Las obras de infiltración para conservar y reabastecer mantos acuíferos;**
- V. La derivación de las aguas de una cuenca o región hidrográfica hacia otras;**
- VI. Las obras y servicios de agua potable y alcantarillado;**
- VII. El aprovechamiento de las aguas propiedad de la nación, para la generación de energía eléctrica destinada a servicios públicos;**
- VIII. La regulación de la distribución de las aguas de propiedad nacional, inclusive la limitaciones de extracción y vedas de las aguas subterráneas;**
- IX. La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, cauces, vasos y acuíferos;**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- X. La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de los vasos de almacenamiento y demás depósitos de propiedad nacional que se formen por cualquier causa;**
- XI. Las obras hidráulicas destinadas a preservar y mejorar las condiciones ecológicas para el desarrollo de la fauna y flora acuáticas, en corrientes, lagos, lagunas, vasos y esteros;**
- XII. El establecimiento de distritos de riego, unidades de riego para el desarrollo rural, distritos de drenaje y protección contra inundaciones y distritos de acuacultura;**
- XIII. La compactación de las tierras ejidales, comunales y de propiedad privada en los distritos de riego, para el más racional y equitativo aprovechamiento del agua;**
- XIV. Las obras hidráulicas destinadas a propiciar la formación, conservación y mejoramiento de la utilidad de los suelos para uso agropecuarios;**
- XV. La formación, revisión, modificación y manejo de los padrones de usuarios;**
- XVI. La adquisición de las tierras y de los demás bienes inmuebles que sean necesarios para integrar las zonas de riego, drenaje o protección;**
- XVII. La formación de poblados y la ejecución de obras para sus servicios públicos, en los casos en que por razón de obras hidráulicas, se afecten centros de población;**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XVIII. El aprovechamiento de canteras, depósitos y yacimientos de materiales para obras hidráulicas y las que se deriven de ellas;

XIX. La adquisición de obras hidráulicas de propiedad privada, cuando sea necesario incorporarlas a un sistema general hidráulico establecido o por establecer;

XX. La instalación de plantas desaladoras de aguas marinas y de aguas salobres interiores;

XXI. La preservación y el control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su régimen legal, en los términos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y demás disposiciones aplicables, y

XXII. La adquisición de los bienes que se requieran para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, conservación y desarrollo de las obras hidráulicas y demás instalaciones conexas a que se refiere esta ley, así como la construcción de vías de comunicación, necesarias para su desarrollo y explotación.

Artículo 3°.- En los casos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada o la limitación de los derechos de dominio, en los términos de la presente ley y de su reglamento y en lo no previsto en la Ley de Expropiación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ley Federal de Caza:

Artículo 4°.- Se declara de utilidad pública:

- a) La conservación, restauración y propagación de todos los animales silvestres útiles al hombre que temporal o permanentemente habiten en el territorio nacional;
- b) El control de los animales silvestres, ya sean útiles o perjudiciales al hombre, o a las demás especies animales;
- c) La importación, movilización y alimentación de animales silvestres, y
- d) La conservación y propagación de los recursos que sirven de alimentación y abrigo a la fauna silvestre.

Ley Federal de Vivienda:

Artículo 19.- Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de vivienda de interés social o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Ley Federal sobre monumentos y Zonas Arqueológicas,
Artísticos e Históricos:**

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

Así, nos podemos dar cuenta de la infinidad de causas de utilidad pública que se mencionan en diversas leyes y que cada causa atiende a la Ley que la regula para las diversas necesidades colectivas y de interés general.

4.2 LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACIÓN Y OTRAS LEYES ANÁLOGAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distingue entre la ley Federal de Expropiación y las Leyes de expropiación de las entidades federativas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

La Ley Federal de expropiación, es aplicable a todas las materias con la categoría de Federales, es decir, que su competencia está señalada en la Constitución y en las leyes administrativas; de tal manera que la competencia de las entidades federativas la establece el artículo 124 de nuestra Carta Magna al expresar:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Asimismo, el artículo 27 en su fracción VI párrafo segundo, de nuestra máxima ley Manifiesta:

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De la lectura de los párrafos anteriores, se desprende que cada entidad federativa tiene su propia ley de expropiación y en caso de ausencia se aplicará la Ley Federal de Expropiación; de las que haré una breve comparación de algunos artículos semejantes y de las que en mi opinión es la mas ajustada a la realidad del mundo del derecho.

En primer lugar y como punto de partida, transcribiré la Ley Federal de Expropiación y posteriormente equiparare algunos de sus artículos con diferentes leyes de la misma materia, pero de diferentes entidades federativas:

**LEY DE EXPROPIACIÓN
(VIGENTE)**

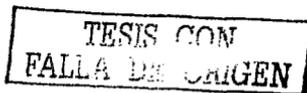
(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1936)

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

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

Que el H. Congreso de unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:



"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE EXPROPIACIÓN

Artículo 1 .- Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinada a prestar servicio en beneficio colectivo;

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

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

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

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

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

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XI.- La creación o mejoramiento de los centros de población y de sus propias Fuentes de vida, y

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

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

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

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

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

Artículo 6.- El recurso administrativo de revocación se interpone ante la secretaria de estado, departamento administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio.

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

Artículo 8.- en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y IX del artículo 1° de esta ley, el ejecutivo federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dominio, sin que la interposición del recurso administrativo o de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

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

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

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

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

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

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

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

Artículo 16.- Si los peritos estuvieran de acuerdo en la fijación de las mejoras o del demérito, el juez, de plano fijara el monto de la indemnización, en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que él fije, que no exceda de 30 días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de 10 días lo que estime procedente.

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

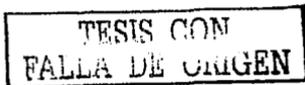
Artículo 18.- Si la ocupación fuera temporal o el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos; y a resolución judicial, en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de tramitación de dominio.

Artículo 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio. Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización. Estas disposiciones se aplicaran en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

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

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

Artículo 21.- Esta ley es de carácter federal, en los caso en que se tienda a alcanzar un fin, cuya realización compete a la



federación, conforme a sus facultades Constitucionales y de carácter local para el Distrito Federal.

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

Aún con la adición de fecha 4 de diciembre de 1997, esta ley no deja de tener por esencia la expropiación, que con las adiciones y reformas que han sufrido varias leyes de nuestro país; esta última faculta al Jefe del Gobierno del Distrito Federal para hacer la declaratoria de expropiación.

Asimismo, la ley en comento establece cual es el procedimiento para que se lleve a cabo un decreto de expropiación, y señala cuales son las causas de utilidad publica, quién será la autoridad que tramite el expediente de expropiación, en qué medios debe de hacerse la publicación del mencionado decreto, el término para que el afectado pueda interponer el recurso correspondiente; dicha ley en forma general contiene el procedimiento necesario para la expropiación para que el afectado no quede en estado de indefensión y que a mi juicio es incompleta, ya que tiene lagunas y en cierta forma las autoridades administrativas encargadas de aplicar dicha ley carecen de experiencia, y resulta que al momento de aplicarla lo hacen arbitrariamente y en beneficio de algunos particulares y no de la colectividad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, lo interesante del estudio comparativo con otras leyes análogas, es el procedimiento que se debe de seguir ante las autoridades administrativas quienes son las encargadas de tramitar el expediente de expropiación (artículo 3 de la ley de expropiación), que en la practica muchas veces no se integra, lo que resulta una violación a las garantías Constitucionales consagradas en el artículo 14 y 16 de nuestra Carta Magna; y al respecto el artículo 5° de LA LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA, DEL ESTADO DE SONORA, manifiesta:

"En la iniciativa se expresará la causa de utilidad pública y en los casos procedentes se acompañara el proyecto de la obra que pretenda ejecutarse; y contendrá la propiedad o propiedades que deban de ocuparse, los nombres y domicilios de los dueños o poseedores, o la circunstancia de ser desconocidos. El Ejecutivo cuando lo crea conveniente, recabará informes, dictámenes y opiniones, a efecto de resolver sobre la causa de utilidad pública. Cuando se proceda de oficio a la expropiación, se formará expediente en el que se reúnan los elementos señalados en este artículo."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es de hacerse notar, que el artículo anterior señala: que en la iniciativa de expropiación se debe expresar la causa de utilidad pública y en los casos procedentes se debe acompañar el proyecto de la obra que pretenda ejecutarse y cuando el Ejecutivo creyere conveniente, recabará informes, dictámenes y opiniones, a efectos de resolver sobre la causa de utilidad pública, es decir; la Ley Federal de Expropiación en su artículo 3° señala:

"La Secretaría de Estado, departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación ..."

¿Qué debe contener ese expediente de expropiación?; como vemos, la Ley Federal de Expropiación es vaga e imprecisa, ya que en la practica, el personal administrativo en ocasiones desconoce la ley o debido a su negligencia deja de tramitar este expediente y procede de inmediato a la publicación del decreto expropiación; así tenemos que el artículo 5° de LA LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA, DEL ESTADO DE SONORA, es mas completo que el artículo de la Ley Federal.

En este orden de ideas, el artículo 19 de LA LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, expresa lo siguiente:

"Recibida la solicitud acompañada de los estudios técnicos en que se funde la procedencia de la causa de utilidad pública que le de origen, el Ejecutivo del Estado le dará entrada y ordenará a la Secretaría de Gobierno la integración del expediente respectivo, procediéndose a recabar información sobre los antecedentes registrales, de propiedad de la cosa y su valor."

De la lectura de los artículos anteriores, este último requiere que para una solicitud de expropiación; esta debe ir acompañada de los estudios técnicos que funden la procedencia de la expropiación; esto es, que antes de hacer una declaratoria de expropiación la autoridad administrativa que solicita la referida expropiación, debe realizar estudios técnicos que justifiquen esa misma declaratoria de expropiación; datos imprecisos en la Ley Federal de Expropiación y que son fundamentales en una declaratoria de expropiación, para que el gobernado antes de interponer el respectivo recurso de revocación, analice la necesidad del Estado para expropiar su propiedad y con ello, satisfacer a la colectividad y en su beneficio personal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por ultimo el artículo 5° de la LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE PUEBLA y en este mismo sentido expresa:

"El decreto de expropiación contendrá:

- a) La declaratoria de utilidad pública fundada en alguna de las causas previstas en el artículo 2° de esta ley.**
- b) Si se trata de bienes inmuebles, la ubicación, linderos y extensión superficial, así como el valor con que aparezca registrado en las Oficinas Fiscales, y si se trata de bienes muebles, la descripción de los mismos.**
- c) El nombre del propietario en caso de ser conocido y la designación de las circunstancias o condiciones en que se encuentra la cosa que va a expropiarse.**
- d) La declaratoria de expropiación con expresión del fin que pretende alcanzar."**

Como podemos comprender, este último artículo en su último inciso requiere la expresión del fin que pretende alcanzar dicha declaratoria de expropiación y repito una vez más, que se exprese el motivo que justifique dicha expropiación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Del continuo análisis de la Ley Federal de Expropiación, encontramos que de igual manera, las leyes de los Estados son mas completas en otros sentidos y para ello paso a lo que es el recurso de revocación, del que se desprende que la Ley Federal de Expropiación en su artículo 5° manifiesta:

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

En tanto que la LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO en su artículo 22 declara:

"Contra la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, procederá el Recurso de revocación."

y mas adelante en su artículo 24 arguye:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“Solo podrá ser materia del Recurso, la inexistencia de la causa de utilidad pública o la determinación de la cuantía de la indemnización.”

Argumento que es razonable y muy lógico, ya que si un bien mueble o inmueble es expropiado y se destina al beneficio de la colectividad, el afectado indudablemente obtendrá una resolución en contra de sus pretensiones; pero si el bien mueble o inmueble no es destinado al beneficio de la colectividad y la causa de utilidad pública fuere inexistente, el afectado al interponer su recurso de revocación, argumentando la propia inexistencia de la causa de utilidad pública, posiblemente la autoridad administrativa le tendría que devolver el inmueble al afectado y deje sin efecto el decreto de expropiación.

Ahora bien, siguiendo este orden de ideas y haciendo una mera suposición de que el gobernado tuvo en su momento todos los recursos necesarios a su alcance y no los supo aprovechar por falta de dinero y no poder pagar los honorarios de un abogado o ya sea porque su abogado fue negligente durante todo el tiempo en que pudo haber interpuesto lo referidos recursos que se han revisado de manera somera, es en este momento cuando el afectado se pregunta ¿mi casa fue expropiada pero han transcurrido 20 años y la autoridad administrativa ni me indemniza, pero mas aún, no ocupa mi propiedad para el fin a que fue expropiada?.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si se interpusieron los recursos en su momento y las resoluciones fueron contrarias a las pretensiones del particular, es obvio que no encontramos frente a una situación jurídica equiparable a la cosa juzgada en derecho civil; por lo tanto solo existe el recurso de reversión; recurso que tiene por objeto la reversión total o parcial del bien inmueble, mismo que se debe interponer dentro de los términos señalados por el mismo artículo 9° de la Ley Federal de Expropiación (Véase apartado 3.6), así el particular aunque siga poseyendo el inmueble, dicha propiedad esta afectada por la expropiación y aunque la autoridad administrativa tampoco haya destinado el bien inmueble para el fin de utilidad pública, con que expropio el inmueble de referencia, de tal manera que la propiedad sigue expropiada por la autoridad administrativa, sin que esta ultima determine cuando procederá a la ocupación.

Del breve estudio comparativo analizado, se concluye que algunas leyes locales de expropiación están mejor estructuradas que la propia Ley Federal de la misma materia y que para tener una Ley Federal de Expropiación que se adecue al tiempo y la realidad, se debe reformar en varios aspectos fundamentales como los que hemos visto; pues de lo contrario el gobernado siempre estará ante una autoridad que deja inconclusos los procedimientos y de esta forma se ve afectado en sus intereses, tales como el derecho de vender su propiedad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.3 TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE LA EXPROPIACIÓN

Para que un decreto de expropiación proceda, debe de cumplir con ciertas formalidades que señala el artículo 3º de la Ley de Expropiación, que a la letra dice:

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

¿A que se refiere el citado artículo al mencionar: "tramitará el expediente de expropiación ...?"

Como podemos observar a simple vista, esta es una idea vaga e imprecisa que no se debe de interpretar al arbitrio de la autoridad administrativa, pues el referido expediente, es el antecedente real y directo para la elaboración del decreto de expropiación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

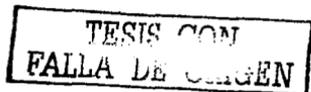
En la doctrina administrativa, no es común que se le haga un comentario muy extenso a dicho expediente de expropiación; pues si bien es cierto, el profesor Miguel Acosta Romero expresa: "El procedimiento para decretar la expropiación esta en nuestra opinión, exento de formalidades, salvo las relativas a la publicidad, y se integra previamente con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación"³⁴

¿A que estudios previos se refiere el profesor? Para las personas que estudiaron derecho o que tienen ideas de lo que se refiere la ley de expropiación en su artículo 3°, nos queda muy claro; pero, resulta que no todas las autoridades administrativas tienen un licenciado en derecho como Director o como Secretario de Estado; es por ello que el mencionado artículo 3° de la Ley en comento es vago e impreciso y como repito no se puede dejar al arbitrio de la autoridad administrativa.

4.4 PUBLICACIÓN DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN.

Como ya hemos analizado, el procedimiento de expropiación, necesariamente debe contener requisitos indispensables que señala nuestra Carta

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. Tomo II, pag 435,436.



Magna en su artículo 27 párrafo segundo, en relación con la fracción VI, párrafo segundo, que señala

"...y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente.";

y por su parte el artículo 3° de la Ley de Expropiación expresa:

"El ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, dependencia administrativa o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitara el expediente de expropiación, desocupación o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria correspondiente."

La declaratoria correspondiente a que se refieren los artículos anteriores, no es otra cosa, que la publicación del decreto de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de los Estados o en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; esta publicación, es otro paso del procedimiento para que el decreto de expropiación tenga vida jurídica y el gobernado conozca del mismo en forma indirecta o directa. Por lo que es indispensable, que la autoridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativa de a conocer sus resoluciones y el gobernado conozca los resultados de su actividad administrativa; no quedando en estado de indefensión y el decreto de expropiación pueda producir sus efectos jurídicos.

4.5 NOTIFICACIÓN DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN AL AFECTADO.

En el desarrollo del derecho procesal administrativo, las leyes prevén el cumplimiento de ciertas formalidades que culminan en un acto definitivo; es por ello que en algunos casos señalados se exigen determinadas formalidades, como: ordenes escritas para los actos administrativos, notificaciones por estrados o notificaciones personales, publicaciones y expresiones que se requieren para que un acto sea válido. En algunos casos, es requisito que su publicación sea necesariamente en el Diario oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de los Estados o en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; tal es el caso del decreto de expropiación.

Es por esto, que una vez publicado el decreto de expropiación en los diferentes medios publicitarios, la autoridad administrativa tiene la obligación de notificar personalmente a la persona o personas, a las que va dirigido el referido decreto de expropiación; para que de esta forma el gobernado no quede en estado de indefensión y tenga a su alcance los recursos necesarios para hacer valer sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

derechos, ya que todo acto que afecta los derechos o intereses de particulares debe ser notificado personalmente para que produzca sus efectos jurídicos.

De tal manera, que cuando el acto administrativo de expropiación va dirigido a un particular, ya sea persona física o moral y por alguna circunstancia se desconozca al interesado o el domicilio de la misma; la notificación obligatoriamente se tendrá que hacer por medio del Diario Oficial de la Federación o en el periódico de mayor circulación a nivel nacional.

Dichos efectos de la notificación son los siguientes:

- 1.- Que el gobernado tenga conocimiento de acto administrativo y de la autoridad que lo esta ejecutando.
- 2.- Que sea el punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo. (Expropiación)
- 3.- Punto de partida, para hacer valer dentro del plazo que marcan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En conclusión, el decreto de expropiación necesariamente debe ser notificado cuando afecta los derechos del gobernado, ya sea, persona física o moral, para que surta sus efectos jurídicos dentro del tiempo y a partir de ese momento el gobernado lo conozca, y si lo beneficia o perjudica, este último tendrá opción de realizar su cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa y en el último de los casos, el inicio de un procedimiento administrativo de impugnación.

En consecuencia, la notificación es un acto procesal por el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o una decisión; de tal manera que las notificaciones pueden ser: en forma personal, por cédula, por edictos, por correo certificado, por telegrama o por cualquier otro medio que permita tener constancia de haber recibido la notificación.³⁵

Cabe mencionar, que si la autoridad administrativa realiza notificaciones incompletas, defectuosas o ilegales; la misma autoridad administrativa tiene la obligación de repararlas, ordenando se practiquen de nueva cuenta, apegándose a los ordenamientos jurídicos procesales que regulan la materia y ajustándose al mundo del derecho, para que el afectado este en condiciones de una defensa adecuada.

³⁵ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. Tomo I, pág. 297, 298.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6 PROPUESTA DE INTEGRACIÓN PREVIA Y ADECUADA DEL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN

A pesar de que la Constitución regula la expropiación y que auxiliándose en forma detallada en la Ley de Expropiación; ésta es inconclusa, dejando muchas lagunas en el proceso y procedimiento de expropiación —comparándola con la Ley de Expropiación de otros estados— (ver capítulo IV apartado 4.2), pues, como se desprende de la lectura de este trabajo; la autoridad administrativa tiene mucha ventaja sobre el gobernado, al establecer un plazo de cinco años para poder utilizar el inmueble objeto de la expropiación, para el fin por el cual lo expropio y el gobernado únicamente cuenta con dos años contados a partir de esos cinco, para hacer efectiva la reversión del inmueble, que en alguna ocasión le perteneció; máxima adoptada por la Ley General de Bienes Nacionales en el último párrafo de su artículo 33, remitiendo de nueva cuenta a lo establecido por el artículo 9° de la Ley de Expropiación.

Ahora bien, ¿qué pasa con la causa de utilidad pública, que origino el decreto de expropiación si esta no se a consumado?, según entiendo; la causa de utilidad pública que origina un decreto de expropiación debe ejecutarse en forma inmediata, razón por la que debe existir primeramente el expediente de expropiación y luego el decreto; pero si la autoridad administrativa goza de cinco años para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejecutar la obra y además puede pagar la indemnización en plazos (según el erario y la cuenta publica), entonces, ¿de que derechos goza el gobernado?

Como hemos estudiado en el presente capítulo, apartado 4.2, la semejanza que tienen las leyes locales en relación con la ley Federal de Expropiación; el expediente de expropiación que alude el mencionado artículo 3º de la ley, en comento, es la compilación de los informes, dictámenes, opiniones, proyectos que darán motivo a la causa de utilidad pública, y también el mencionado expediente debe señalar con precisión los predios a expropiar, un proyecto de la obra que se realizará y el monto de la indemnización a cada afectado, atendiendo el valor catastral del inmueble.

Ahora bien, el expediente de expropiación también debe contener los estudios técnicos, en que se funda la solicitud de expropiación para que el afectado tenga conocimiento de lo que la autoridad administrativa pretende hacer y con esto persuadir al afectado para que acepte la indemnización y no interponga el recurso de revocación, que únicamente generará egresos para el gobernado y la autoridad administrativa no sufragará dichos gastos.

Por último el expediente de expropiación debe hacer mención del fin que pretende alcanzar, es decir, a quienes va a beneficiar, - ya sean grupos humanos,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

empresas, municipios, ayuntamientos, etc.-; ya que sin la elaboración adecuada del expediente en comento y sin estos requisitos, no se justifica la causa de utilidad pública, que argumenta un decreto de expropiación, mismo que se puede atacar de ineficaz o inexistente, además de violatorio de los derechos de los gobernados.

De tal forma, que para que se integre adecuadamente el expediente administrativo de expropiación (expediente que la autoridad administrativa debe formar previamente a la publicación del decreto de expropiación), y considerando los artículos de las leyes estatales de expropiación analizados con anterioridad, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- Saber con exactitud los predios que se pretendan ocupar, así como los nombres y domicilios de los dueños o poseedores y anotar expresamente si son residentes del inmueble a expropiar;
- Contar con datos técnicos y periciales en arquitectura e ingeniería, para saber con exactitud las dimensiones de la obra; así como el tiempo en que se pretenda ejecutar y poner en funcionamiento;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Contar con los planos arquitectónicos, estructurales y de diseño, así como con el presupuesto que se invertirá en dicha obra; y

- Saber con aproximación, cuanta gente se beneficia con la elaboración de la obra que se pretende ejecutar.

Una vez que la autoridad administrativa tenga a la mano estos antecedentes, se inicia la debida integración del expediente previo al decreto de expropiación; mismo que deberá estar integrado por los siguientes requisitos:

1. La causa de utilidad pública, fundada en alguna de las fracciones del artículo 1° de la Ley Federal de Expropiación o en otras leyes;
2. El proyecto que pretenda ejecutarse, (planos, diseños, costos, maquetas, etc.);
3. Ubicación de los predios que se pretendan ocupar, así como los nombres y domicilios de los dueños o poseedores, y anotar expresamente si son residentes del inmueble a expropiar;
4. Recabar información sobre los antecedentes registrales de propiedad o de la cosa y su valor;
5. La declaratoria de expropiación con expresión del fin que pretenda alcanzar, persuadiendo al gobernado con el referido proyecto.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, es necesario que la causa de utilidad pública este bien fundamentada y comprobada, pues en caso contrario, el gobernado atacaría el decreto de expropiación, argumentando la inexistencia de la utilidad pública.

Es por ello, que existe la necesidad de adicionar al artículo tercero de la Ley Federal de expropiación, la integración detallada del expediente de expropiación, para la eficacia de la garantía de audiencia de los afectados y como consecuencia propongo que el artículo tercero de la Ley Federal de Expropiación se adicione para quedar como sigue:

Artículo 3.- "La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio; mismo que deberá contener los siguientes requisitos: La causa de utilidad pública, fundada en alguna de las fracciones del artículo 1° de la presente ley o de otra que argumente la causa de utilidad pública; el proyecto que pretenda ejecutarse, (planos, diseños, costos, maquetas, etc.), ubicación de los predios que se pretendan ocupar, así como los nombres y domicilios de los dueños o poseedores, y anotar expresamente si son residentes del inmueble a

expropiar, información sobre los antecedentes registrales, de propiedad de la cosa y su valor; y la expresión del fin que pretenda alcanzar la declaratoria de expropiación; y en su caso el ejecutivo federal hará la declaratoria en el decreto respectivo."

4.7 VENTAJAS

Las ventajas que trae aparejada la adición que se pretende, son mínimas pero contundentes y variadas, por las siguientes razones:

- Porque se puede dar el supuesto, de que el afectado interponga recurso alguno en contra del decreto de expropiación, este recurso generaría gastos por el pago de los honorarios de los abogados de cada una de las partes (gobernado y autoridad administrativa); y en caso contrario, si la autoridad administrativa llega a persuadir al gobernado, exhibiéndole una copia del expediente de expropiación, éste, se ve imposibilitado para atacar el decreto de expropiación, lo que provocaría que la obra que se pretende ejecutar sea de una manera pronta y eficaz.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Porque, al no atacarse el decreto de expropiación, no hay retaso en los tramites para poder ejecutar la obra, agilizando de esta manera su inicio y termino de la misma.

- Al no justificarse la causa de utilidad publica, no se podrá expropiar la cosa.

- Al no estar integrado como corresponde, el expediente de expropiación, se puede atacar el decreto de expropiación interponiendo el recurso respectivo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A través de la historia, a existido la expropiación; no como la conocemos en la actualidad, pero con el antecedente de satisfacer necesidades colectivas que hasta nuestros días perdura y que por el mismo transcurso del tiempo a evolucionado para perfeccionarse.

SEGUNDA.- En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la Ley Suprema que regula y delega a las entidades federativas, la facultad de legislar en materia de expropiación.

TERCERA.- La expropiación, es una de las diversas formas por las que el Estado adquiere bienes muebles e inmuebles para satisfacer necesidades colectivas o propias de la nación.

CUARTA.- La utilidad publica, es el fundamento legal para decretar la expropiación; ya que sin este requisito esencial y de no justificarse la causa de utilidad publica, estaríamos en presencia de una expropiación inconstitucional.

QUINTA.- La indemnización, es el pago que recibe el legítimo propietario de un bien mueble o inmueble, que esta afectado por la expropiación de su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propiedad, dicha indemnización debe ser entregada al momento en que la autoridad administrativa toma posesión del bien expropiado.

SEXTA.- Para que el Estado consiga sus variados fines, necesariamente debe estar investido de poder; poder que se traduce en leyes, decretos, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos que gobernado debe acatar al pie de la letra, pues de lo contrario se provocaría un caos y la finalidad del Estado sería inconcebible.

SEPTIMA.- Para elaborar un decreto de expropiación, se debe tener competencia administrativa; competencia que obligatoriamente debe estar plasmada en una norma jurídica, que faculte al personal administrativo para la ejecución de dicho acto, sin abusar de dicho poder; pues a las autoridades únicamente pueden realizar lo que se les esta permitido, es decir lo que esta escrito en una norma.

OCTAVA.- Para hacer efectivo un decreto de expropiación, se deben cumplir con los requisitos constitucionales señalados en el artículo 16 y que son: Ser emanado de autoridad competente, adoptar la forma escrita, estar debidamente fundamentado y motivado; requisitos con los que se satisface plenamente el principio de legalidad.

NOVENA.- Si el gobernado considera que se están violando sus derechos fundamentales, debe tener derecho a ser oído y vencido en juicio, ante

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

los tribunales previamente establecidos; satisfaciendo así, la garantía de seguridad jurídica o garantía de audiencia.

DECIMA.- Ante los actos de autoridad que afecten los intereses del particular, el gobernado cuenta con los medios de impugnación que la ley le otorga, para hacer valer sus derechos y no quedar en estado de indefensión.

DECIMO PRIMERA.- Los medios de impugnación se presentan como una sanción para la autoridad administrativa y como un garantía para el derecho del gobernado, pues a la autoridad administrativa solo le esta permitido lo que esta plasmado en una norma.

DECIMO SEGUNDA.- En materia de expropiación, el juicio de amparo se puede interponer sin necesidad de agotar los recursos ordinarios; pues es opcional para el afectado agotar los recursos ordinarios o recurrir directamente al amparo y protección de la justicia federal.

DECIMO TERCERA.- Cuando la autoridad administrativo no destina el bien mueble o inmueble para el fin que lo expropio, el afectado puede solicitar la reversión de dicho inmueble dentro de los plazos que otorga la ley de Expropiación.

DECIMO CUARTA.- Existen leyes locales, mejor estructuradas que la Ley Federal de Expropiación, pues esta última presenta lagunas y datos imprecisos,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por no estar adecuada a la realidad ya que es de hacerse notar que tiene mas de 50 años que se expidió; por lo que es necesario adecuarla a la realidad.

DECIMO QUINTA.- El expediente administrativo de la expropiación, debe realizarse en forma detallada y clara, como lo propongo; ya que pondría en practica la eficacia de la garantía de audiencia para el afectado, pues de lo contrario crea situaciones antijurídicas que son atacadas por el afectado dejando inexistente el decreto de expropiación.

DECIMO SEXTA.- La notificación, es un acto indispensable para que el afectado este en posibilidad de defenderse ante un decreto de expropiación, pues de lo contrario se violan en su perjuicio los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

DECIMO SÉPTIMA.- La eficacia de la garantía de audiencia, se cumple a través del articulo tercero de la Ley Federal de Expropiación, sin necesidad de llamar al perjudicado a juicio; siempre y cuando se integre correctamente el expediente administrativo de la expropiación, contemplando la propuesta antes expuesta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Segundo Curso, Editorial Porrúa, México, 1993.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, Practica Forense del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1995.
- BIELSA, Rafael, El Recurso de Amparo, Ediciones Palma, Buenos Aires, 1965.
- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1989.
- BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, 6ª edición, México, 2000.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1997.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México 1973.
- DÍEZ, Manuel María, Acto y Procedimiento Administrativo, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1975.
- DÍEZ, Manuel María, El Acto Administrativo, Tipografía Editora Argentina S. A. Buenos Aires S.A., 1961, 2ª Edición.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa 1994.
- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa 1976, México, 4ª Edición.
- PEREZ DE LEON E, Enrique, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Editorial E. P. L. México 1984 6ª Edición.
- QUIROGA LAVIE, Humberto, Derecho Constitucional, Ediciones Palma, Buenos Aires, 1987.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RABASA, Emilio, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1978.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1983, Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1983.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

1824. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS DE

1857. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS DE

2000. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE BAJACALIFORNIA Y TEPIC DE 1884

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 2002.

LEY DE EXPROPIACIÓN. 1936.

LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA.

LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE PUEBLA.

LEY GENERAL DE BIENES NECIONALES.

LEY DE AMPARO. 2000.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONSTESIOSO Y ADMINISTRATIVO. 1971.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO Y ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. 1995.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. 1995.

LEY FEDEREA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 1994